

L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole
Countryside urbanization: Reasoning and choices underlying Québec's agricultural land preservation program
La urbanización del campo. Motivos y posiciones del régimen quebequense de protección del territorio agrícola

Michel Côté, Guy Mercier and Francis Roy

Volume 58, Number 165, December 2014

L'urbanisation diffuse : un difficile mais inévitable défi d'aménagement

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1033011ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1033011ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (print)

1708-8968 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Côté, M., Mercier, G. & Roy, F. (2014). L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole. *Cahiers de géographie du Québec*, 58(165), 391–409. <https://doi.org/10.7202/1033011ar>

Article abstract

Urban sprawl continues to encroach on rural land in Québec, despite widespread condemnation of the process and policies designed to curb its spread under Québec's agricultural land preservation program. A variety of explanations are often put forward to explain the paradox: a weak political class structure, laxity on the part of regional administrations or the effectiveness of different behind-the-scenes pressure groups. In reality, none of these interpretations provides the analytical framework needed to understand the phenomenon. The issue actually lies at an entirely different level since, in fact, legislation and regulations clearly allow for continuing dispersed urban growth, sometimes even encouraging it, in spite of denials in principle. The interpretation of Québec's agricultural land preservation program that we propose in this article refuses to give credence to arguments centered on unfortunate oversights of one form or another, and is based instead on our conviction that societies function in a world conditioned by cultural considerations. Understood in this light, the different exigencies surrounding the management of urbanization can be seen to stem from an underlying conception of land use in a given area, driven by far more powerful motivations than any learned discourse or clever calculations.

L'urbanisation de la campagne. Motifs et options du régime québécois de protection du territoire agricole

Countryside urbanization: Reasoning and choices underlying Québec's agricultural land preservation program

La urbanización del campo. Motivos y posiciones del régimen quebequense de protección del territorio agrícola

Michel CÔTÉ, Guy MERCIER et Francis ROY

Université Laval

Michel.Cote.2@ulaval.ca

Guy.Mercier@ggr.ulaval.ca

Francis.Roy@scg.ulaval.ca

Résumé

Au Québec, l'urbanisation continue à gagner sur la campagne. Le phénomène se poursuit en dépit de la condamnation dont il fait l'objet et des mesures prises à son encontre. Divers arguments sont avancés pour expliquer ce paradoxe : complaisance de la classe politique, laxisme des administrations territoriales, efficacité en sous-main de divers groupes de pression. L'affaire est toutefois d'un autre ressort. En fait, lois et règlements ménagent clairement des possibilités de poursuivre l'urbanisation diffuse, y encouragent même parfois, par-delà les dénégations de principe. Faut-il y voir une regrettable inadvertance ? L'analyse montre que cette pratique obéit plutôt à un désir dont l'assise culturelle est tellement forte qu'il transcende toute norme devant, en principe, s'y opposer.

Mots-clés

Urbanisation de la campagne, rurbanisation, régime aménagiste, désir de campagne, projet de territoire.

Abstract

Urban sprawl continues to encroach on rural land in Québec, despite widespread condemnation of the process and policies designed to curb its spread under Québec's agricultural land preservation program. A variety of explanations are often put forward to explain the paradox: a weak political class structure, laxity on the part of regional administrations or the effectiveness of different behind-the-scenes pressure groups. In reality, none of these interpretations provides the analytical framework needed to understand the phenomenon. The issue actually lies at an entirely different level since, in fact, legislation and regulations clearly allow for continuing dispersed urban growth, sometimes even encouraging it, in spite of denials in principle. The interpretation of Québec's agricultural land preservation program that we propose in this article refuses to give credence to arguments centered on unfortunate oversights of one form or another, and is based instead on our conviction that societies function in a world conditioned by cultural considerations. Understood in this light, the different exigencies surrounding the management of urbanization can be seen to stem from an underlying conception of land use in a given area, driven by far more powerful motivations than any learned discourse or clever calculations.



Keywords

Countryside urbanization, rurbanization, planning program, desire for country living, regional development project.

Resumen

La urbanización sigue difundándose en los territorios rurales quebequenses y eso, a pesar de ser objeto de desaprobación y de políticas de contención propuestas por el régimen quebequense para proteger el territorio agrícola. Se pueden considerar varias explicaciones para resolver esa paradoja: fragilidad de la clase política, laxismo de las administraciones territoriales, eficacia oculta de diversos grupos de presión. Y bien, ninguna de estas está a la altura del fenómeno. El asunto parece de otra índole. En realidad; leyes y reglamentos preservan claramente las posibilidades de continuar la urbanización difusa y hasta las alienta, pese a las denegaciones de principio. Negándonos de ver en ello lamentables inadvertencias, convencidos que las sociedades viven en un mundo condicionado por motivos culturales, nuestra interpretación del régimen quebequense de protección del territorio agrícola asume que las diversas normas relacionadas con la gestión de la urbanización resultan de una visión subyacente del territorio, cuya coherencia interna está afirmada por un deseo más fuerte que todos esos hermosos discursos y sus cálculos rebuscados.

Palabras claves

Urbanización del campo, rurbanización, régimen de planificación, deseo del campo, proyecto de territorio.

Those who restrain desire do so because theirs
Is weak enough to be restrained;
and the restrainer or reason usurp its place
and governs the unwilling.
And being restrained it by degrees becomes
Passive, till it is only the shadow of desire.
William Blake, *The Marriage of Heaven and Hell*.

Introduction

Au Québec, comme en bien d'autres régions du monde, la campagne remplit deux fonctions principales. La première consiste en l'exploitation des ressources du lieu, notamment à des fins agricoles, forestières, minières et énergétiques¹; la seconde, qui justifie excursion, séjour ou résidence, est la jouissance de l'aménité du même lieu. La première crée la campagne et lui confère sa ruralité, alors que l'autre en fait son motif et l'incorpore à l'urbanité en lui conservant toutefois sa forme rustique. Ainsi, bien qu'elle puisse se concevoir en opposition à la ville (George, 1956), la campagne n'en est pas moins urbaine dans l'une de ses dimensions fondamentales (Lévy, 2003 : 122-123 ; Mercier et Côté, 2011). Car si l'agriculteur, de même que le forestier et tous

1 Si elle ne s'y résume pas, l'exploitation des ressources de la campagne sert principalement, au Québec, des fins agricoles. L'ampleur des superficies qui y sont consacrées et la richesse qu'elle génère font de l'activité agricole une composante de premier plan des campagnes québécoises.



les autres qui, de près ou de loin, en exploitent les ressources, produisent la campagne, le promeneur, le villégiateur et le résidant la consomment. Les premiers en vivent; les seconds y vivent, en permanence ou non. Ces deux groupes ne sont pas exclusifs, puisqu'une même personne, comme jadis le notable de l'Antiquité romaine dans sa villa (Gruet, 2006) ou, plus près de nous, le *gentleman farmer* dans sa ferme (Sutherland, 2012), peut appartenir à l'un et à l'autre. L'exploitation des ressources et l'agrément n'en restent pas moins deux finalités distinctes et légitimes de la campagne. Certes, leur intensité respective peut changer selon le lieu et l'époque, mais, dans l'ensemble, ces deux finalités semblent soudées l'une à l'autre, bien que la relation ne leur soit pas nécessairement favorable. En effet, si elles peuvent se conforter mutuellement, il arrive également qu'elles se nuisent et entrent en conflit (Slak, 1999; Hofmann *et al.*, 2005; Brisson *et al.*, 2009; Berque, 2011). Aussi, leur coexistence suppose un juste équilibre à établir en chaque lieu et à chaque époque. Là se pose un grand défi aux instances responsables de ce qu'on appelle aujourd'hui «aménagement du territoire»: comment assumer l'urbanité de la campagne, voire son urbanisation, sans nuire à l'équilibre qui la définit? Or cet équilibre semble aujourd'hui difficile à trouver.

Si l'on s'en tient au cas du Québec, qui est certainement comparable à bien d'autres, le problème qui accable aujourd'hui la campagne est lié à la forme respective qu'y prennent l'exploitation des ressources – surtout agricoles – et l'urbanisation. D'une part, l'agriculture, à la recherche d'une productivité de type industriel, a tendance à générer des externalités négatives qui rendent la campagne moins amène (Bethemont, 1997; Larrère, 2002; Proulx et Sauvé, 2007). D'autre part, tant au Québec (OCDE, 2010; Gerbet, 2013) qu'ailleurs en Amérique du Nord (Brueckner, 2000; Gutfreund, 2006), l'étalement urbain exacerbé des dernières décennies a considérablement accru la pression sur le milieu rural. D'un côté, la périurbanisation, dans les vastes espaces qu'elle colonise, transforme la campagne en ville. En l'occurrence, la campagne n'attire pas pour ce qu'elle est, mais parce qu'elle constitue une réserve foncière où la valeur du terrain moins élevée qu'en milieu urbain rend possible une occupation moins dense centrée sur l'habitat pavillonnaire et structurée par des équipements (centres commerciaux, infrastructures de transport, pôles d'emplois, etc.). D'un autre côté, l'urbanisation diffuse s'infiltré de plus en plus dans la campagne. Si elle ne s'y substitue pas, elle en rend souvent la double vocation moins harmonieuse, voire, en maints endroits, conflictuelle.

Au Québec, on s'inquiète de cette rupture d'équilibre depuis les années 1960. Pour y faire face, on entreprit, dans les années 1970, de juguler l'étalement urbain, du moins de le contenir afin d'en limiter les effets néfastes. Deux stratégies furent adoptées à cet égard. D'une part, il fut décidé de protéger le territoire où l'agriculture était ou pouvait être pratiquée. Une zone fut ainsi décrétée où, à des fins de sauvegarde de l'assise foncière de l'agriculture, allaient s'appliquer des mesures limitant l'usage du sol et le morcellement des terres. D'autre part, à la faveur d'une réforme majeure de l'aménagement et de l'urbanisme, furent constitués des périmètres d'urbanisation devant restreindre et canaliser, selon une planification à la fois professionnelle et démocratique, l'extension de la ville ou, à la campagne, du noyau villageois. Cette option aménagiste, toujours d'actualité, a pu suggérer que les deux finalités traditionnelles de la campagne sont, dans le contexte actuel, incompatibles, en raison notamment des conflits de voisinage que cette cohabitation ne manque pas de susciter (Brisson *et al.*, 2009; Belair-Cirino, 2013).

Ainsi, la campagne devrait être désormais réservée à l'agriculture et à ses activités connexes, car telle serait sa vocation fondamentale. Quant aux autres usages de la campagne, ceux qu'inspire son aménité, ils seraient par conséquent à proscrire,



puisqu'ils n'en seraient, au mieux, que des dérivés ou, au pire, des mésusages. Dans un cas comme dans l'autre, ces usages lui seraient toujours plus néfastes qu'utiles. Vue sous cet angle, la perpétuation de l'étalement urbain – sous l'espèce de la périurbanisation ou sous celle de l'urbanisation diffuse – témoigne de sérieuses failles dans le régime québécois de protection du territoire agricole, puisque ce dernier s'avère en réalité incapable de consacrer l'exclusivité agricole de la campagne². Aussi faudrait-il, dans cette perspective, renforcer la protection du territoire agricole et exercer un contrôle plus strict de l'étalement urbain. Ce programme paraît d'autant plus justifié que le territoire agricole, sous la pression de l'étalement urbain³, a bel et bien diminué. Mais prend-il pour autant la pleine mesure de ce qu'est réellement la campagne? On peut en douter, puisque la lutte à l'étalement urbain, malgré des décennies d'efforts, n'a pas l'efficacité escomptée. De plus, il est loin d'être sûr que cette déficience tiende seulement à un manque de volonté ou de moyen. Le supposer sous-tend que l'urbanisation de la campagne aurait cessé d'être, au Québec et ailleurs en Occident, un fait de culture déterminant. Mais comment nier qu'un désir – appelons-le «bucolique» – de la campagne (Urbain, 2002) soit encore et toujours actif? Or si un tel désir existe bel et bien, faut-il, en raison des problèmes qu'il occasionne, y jeter l'opprobre? N'y a-t-il pas plutôt lieu d'en reconnaître la légitimité et de faire sereinement face aux défis qu'il présente.

Certes, ce désir n'est pas la cause – du moins pas directement – de la périurbanisation qui, pour sa part, tient à la conception de la ville aujourd'hui dominante. Toutefois, il n'est certainement pas étranger à l'autre figure de l'étalement urbain : l'urbanisation diffuse. Plusieurs études montrent en effet que le désir bucolique marque encore profondément le choix résidentiel. En ce qui concerne le Québec, Guimond et Simard (2011) révèlent, à la suite d'un sondage réalisé dans la région de Brome-Missisquoi, que le cadre champêtre est ce qui, au premier chef, pousse des non-agriculteurs à résider en campagne. De même, Roy *et al.* (2005) ont établi que, pour cette même catégorie de personnes, la qualité du cadre de vie, la beauté des paysages et le calme étaient les motifs prépondérants – loin devant l'intérêt économique – de la volonté de s'installer en milieu rural. Il apparaît donc, à la lumière de ces études, que le désir bucolique de campagne demeure vivace au Québec, même si la vision antagonique qu'inspire le problème d'équilibre agrément-agriculture que connaît aujourd'hui la campagne québécoise, à l'image de bien d'autres, peut suggérer le contraire. Or, si ce désir persiste, il importe, avant toutes autres choses, de définir précisément la place que lui consent ou lui concède l'actuel régime québécois de protection du territoire agricole.

Pour mener une telle enquête, nous avons compulsé les principaux documents officiels produits par les institutions responsables de l'élaboration et de l'application de ce régime. Le premier est le texte législatif lui-même, adopté en 1978 : la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA), aujourd'hui la Loi sur la protection du

2 Ce fait est souvent dénoncé. Par exemple, la journaliste Claudette Samson, du quotidien *Le Soleil*, dans un article de 2013, n'hésitait pas à affirmer : «L'adoption d'une loi pour protéger le territoire agricole québécois en 1978 n'a pas empêché l'étalement urbain. Il suffit de circuler aux abords des villes et des villages pour constater que des quartiers entiers ont poussé comme des champignons dans les champs. Visiblement, le régime a des trous à colmater. Le cas de la Ville de Mirabel, qui a tout fait pour s'accrocher à un article de la loi qui lui aurait permis de construire une gare sur des terres agricoles, illustre bien les lacunes du système» (Samson, 2013).

3 Mais pas seulement, car cela tient aussi en partie à la dynamique interne, à la fois économique et sociologique, de l'agriculture elle-même (Renard, 2012).

territoire et des activités agricoles (LPTAA). Comme cette législation a connu au fil des ans plusieurs modifications, certaines majeures, nous y avons ajouté les divers textes législatifs qui, au gré des décennies, l'ont modifiée. Notre analyse s'est également penchée sur divers commentaires de la LPTAA, au premier chef la présentation qu'en fit le ministre de l'Agriculture, Jean Garon, au moment de son adoption à l'Assemblée nationale du Québec en 1978. Ce discours est en effet fondamental pour comprendre les intentions ayant présidé à l'institution du régime. Nous avons également examiné les orientations gouvernementales en matière de protection du territoire agricole qui formulent, à l'intention des instances régionales responsables de l'aménagement du territoire, les attentes du gouvernement provincial à ce titre. Enfin, nous avons pris en considération le document où la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) – l'organisme public responsable de l'application de la LPTAA – explique comment une municipalité régionale de comté (MRC) peut soumettre une demande d'autorisation dite «à portée collective» pour l'établissement de résidences en zone agricole. Ce corpus a été ausculté dans sa structure normative afin, d'une part, de dégager la nature et l'articulation des finalités poursuivies et, d'autre part, de préciser les mesures mises en œuvre pour y parvenir. L'examen de la question permet d'identifier certaines difficultés inhérentes au régime québécois d'aménagement de la campagne et aide à entrevoir d'utiles pistes à suivre pour l'améliorer.

L'aménagement de la campagne québécoise

Une finalité agricole

En adoptant officiellement la Loi sur la protection du territoire agricole⁴ (LPTA), le 21 décembre 1978⁵, l'Assemblée nationale du Québec affirmait clairement son intention d'aménager la campagne pour favoriser l'essor économique de l'agriculture. Le discours prononcé par le ministre de l'Agriculture, Jean Garon, en deuxième lecture du projet de loi, le 16 novembre de cette même année, en énonçait de manière non équivoque l'objectif : «Le projet de loi que le gouvernement propose est essentiellement à caractère économique [...], parce qu'il ne s'agit pas de protéger des terres pour protéger des terres, comme une fin en soi, mais comme une mesure essentielle au développement économique du secteur agricole et alimentaire au Québec» (Garon, 1978 : 3770). Pour ce faire, la préservation de l'assise foncière de l'agriculture constituait une prémisse fondamentale. Cette approche demeure au fondement de la loi et de ses réformes successives. Encore aujourd'hui, l'article 1.1 de la LPTAA spécifie que le régime ainsi institué «a pour objet d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser [...] la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles» (LPTAA, art. 1.1).

4 Devenue la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) en 1996, en vertu de l'article 1 de la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles, L.Q. 1996, c. 26.

5 La Loi sur la protection du territoire agricole fut sanctionnée le lendemain par le lieutenant-gouverneur. En vertu de son article 116, l'entrée en vigueur de cette loi fut rétroactive au 9 novembre 1978, jour de sa première lecture à l'Assemblée nationale.



La préservation de l'assise foncière agricole : création de la zone agricole et limitation du morcellement

Afin de garantir à l'agriculture québécoise un accès facile et à long terme au territoire dont elle a besoin, la LPTA de 1978 permit la désignation, par décret, de régions destinées à former une zone agricole, laquelle, par sa superficie, s'avère pratiquement coextensive à la campagne québécoise⁶ (Sylvestre, 2008). Mais comme il fallait plus encore assurer la viabilité des entreprises agricoles, il importait également de contrôler et de limiter le morcellement des terres au sein de cette zone. L'étendue des exploitations agricoles étant vue comme un gage de leur productivité, on estimait essentiel de leur conserver une assise foncière suffisante et propice à leur établissement et à leur croissance⁷ (Cormier et Sylvestre, 1980 : 139). C'est pourquoi la LPTA prescrivait qu'une personne ne puisse, sans l'autorisation de la Commission, « effectuer un lotissement dans une région agricole désignée » (art. 28), ni « procéder à l'aliénation d'un lot si elle conserve un droit d'aliénation sur un lot contigu » (art. 29). Le but recherché n'était pas la conservation du mode de vie traditionnel qu'avait connu jusque-là la campagne québécoise (Garon, 1978 : 3780). Il s'agissait plutôt de garantir la réussite économique de l'agriculture québécoise en favorisant sa modernisation. La perspective à cet égard était franchement industrielle. La volonté était en effet de soutenir la multiplication de grandes entreprises agricoles. Selon le ministre de l'Agriculture en poste au moment de son adoption, la LPTA devait contrer toute implantation contraire à cet objectif : « Il faut empêcher que se constituent des petites fermes non rentables, des petites fermes d'amateurs » (*Ibid.* : 3774). Au reste, ce penchant pour l'agro-industrie (*Ibid.* : 3779) n'était pas seulement affaire de rentabilité. S'il fallait contribuer à la prospérité du Québec, il importait aussi d'en assurer la souveraineté alimentaire, perspective chère au parti indépendantiste (Parti Québécois) alors à la tête du gouvernement québécois⁸.

6 Entre 1978 et 1981, six décrets furent adoptés, étendant la zone agricole des basses terres du Saint-Laurent (9 novembre 1978) jusqu'aux confins du Québec méridional : Outaouais (5 avril 1980), Beauce, Cantons-de-l'Est, Abitibi et Saguenay (13 juin 1980), comté de Rivière-du-Loup (24 octobre 1980), Basses-Laurentides, Charlevoix, Côte-du-Sud, Bas-Saint-Laurent et Gaspésie (19 juin 1981), Haute-Côte-Nord et îles de la Madeleine (7 novembre 1981).

7 Le ministre de l'Agriculture de l'époque était très insistant à cet effet : « Il faut empêcher le morcellement de l'exploitation agricole. [...] Il faut, dans une zone agricole, des objectifs d'utilisation agricole du sol, de consolidation des exploitations et au moins le maintien des exploitations agricoles existantes. C'est pour cela que, pour empêcher le morcellement, [...] dans le projet de loi on dit qu'il est nécessaire d'avoir le contrôle du lotissement. Pourquoi, le contrôle du lotissement? Parce qu'il faut empêcher que des fermes agricoles se morcellent par la vente de lots en bordure des routes ou par une subdivision de la ferme en plusieurs petites fermes, de telle sorte que la superficie de l'exploitation agricole est tellement réduite qu'il n'est pas économiquement possible d'entreprendre des cultures ou de l'élevage d'animaux sur des surfaces aussi restreintes » (Garon, 1978 : 3774-3775).

8 L'épilogue du discours prononcé à l'Assemblée nationale le 16 novembre 1978 par le ministre de l'Agriculture en témoigne éloquemment : « Notre intervention, Mme le Président, se place dans une perspective de développement économique pour l'ensemble du Québec. Comment assurer un meilleur approvisionnement, un approvisionnement constant à nos entreprises agroalimentaires de transformation si, de plus en plus, les fermes sont déstructurées aux environs des grands centres urbains? Nous cherchons à diminuer notre dépendance alimentaire et cette mesure est essentielle dans cette perspective. Je crois, Mme le Président, que tous les efforts pour améliorer notre autosuffisance alimentaire procèdent de la sagesse la plus élémentaire dans la perspective qu'une crise mondiale alimentaire peut très bien se développer dans les prochaines années. Le projet de loi sur la protection du territoire agricole, complété par des mesures d'amélioration de la productivité de nos exploitations agricoles, représente alors une valeur économique que nul, actuellement, n'est en mesure de prévoir adéquatement » (Garon, 1978 : 3780).



La préservation de cette base foncière garde encore aujourd'hui toute son importance aux yeux du gouvernement québécois. En effet, la Politique de souveraineté alimentaire du Québec, adoptée en mai 2013 par le gouvernement dirigé par le Parti Québécois, affirme avec conviction qu'«il ne fait aucun doute que la zone agricole représente un patrimoine collectif qu'il faut préserver, d'autant plus que les terres agricoles constituent aussi des ressources non renouvelables et une richesse naturelle à mettre en valeur de concert avec les acteurs du milieu régional. Dans ce contexte, mieux vaut prévenir que guérir» (MAPAQ, 2012 : 28). On y note d'ailleurs une volonté explicite de poursuivre l'entreprise de préservation du territoire agricole, amorcée 35 ans plus tôt par le ministre Garon :

À la fin des années 1970, le Québec a fait le choix d'assurer la pérennité d'une base territoriale destinée à la pratique de l'agriculture. Le cadre légal qui en a alors résulté figure parmi les grands outils de développement agricole que la société québécoise s'est donnés. [...] Au fil des ans, la pertinence de ce régime ne s'est jamais démentie. Et il est d'autant plus pertinent que les pressions d'urbanisation qui s'exercent sur la zone agricole s'intensifient d'année en année. Ces pressions sont devenues telles qu'elles justifient pleinement le renforcement de ce cadre légal (MAPAQ, 2012 : 30).

On soutient, dans cette perspective, que «la zone agricole représente un patrimoine collectif dont la préservation doit être proclamée haut et fort par la Politique de souveraineté alimentaire, tant pour assurer la sécurité alimentaire du Québec que pour maintenir une économie régionale forte» (MAPAQ, 2012 : 32).

La primauté agricole

Le régime institué en 1978 vise non seulement à préserver l'assise foncière indispensable au développement des activités agricoles, mais aussi à accorder la préséance de ces dernières sur toute autre utilisation du sol dans les territoires visés (Garon, 1978 : 3779-3780). Cette primauté de l'agriculture est exprimée clairement à l'article 98 de la LPTAA qui en établit la primauté face à toute disposition inconciliable ou incompatible, ainsi qu'à l'article 62 de la LPTAA. Ce dernier article, qui énonce les critères devant guider la CPTAQ en toute action, indique les moyens mis en œuvre à cette fin :

Pour rendre une décision ou émettre un avis ou un permis dans une affaire qui lui est soumise, la commission doit se baser sur :

- 1° le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants ;
- 2° les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture ;
- 3° les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants notamment, compte tenu des normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) ;



- 4° les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale ;
- 5° la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement telle que définie par Statistique Canada ou sur un lot compris dans le territoire d'une communauté ;
- 6° l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles ;
- 7° l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol sur le territoire de la municipalité locale et dans la région ;
- 8° la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture ;
- 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 ;
- 10° les conditions socioéconomiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie (LPTAA, art. 62).

De ces dix critères, les huit premiers considèrent que les activités non agricoles n'ont de légitimité en zone agricole que si elles ne nuisent pas à une activité agricole actuelle ou potentielle. Les critères 4 et 5 forment une insistance à ce titre, dans la mesure où ils visent la protection des activités agricoles qui génèrent des nuisances plus grandes que les autres. On y reconnaît que le caractère industriel de ces activités (lié à l'intensification de la production en un même lieu au sein d'infrastructures lourdes) commande un régime d'aménagement spécifique. Seuls les deux derniers, qui ont été ajoutés en 1996, offrent une certaine ouverture à des activités qui, bien que non agricoles, peuvent tout de même être utiles à la population locale, soit en l'avantageant économiquement (critère 9)⁹, soit en la préservant d'une plus grande précarité (critère 10). Cette ouverture marque certainement une évolution dans le régime québécois d'aménagement de la campagne, mais l'essentiel n'en demeure pas moins le même, surtout que les agriculteurs, entretemps, se sont vu reconnaître un droit de produire.

Le droit de produire ou le privilège agricole

Dans le même dessein de renforcer cette primauté accordée aux activités agricoles en milieu rural, s'est ajoutée, près de vingt ans plus tard, la reconnaissance de ce qu'on nomme le « droit de produire » (Chouinard, 1997). Ce droit s'inspire du *Right-to-farm Act* américain, qui permet aux agriculteurs, à l'intérieur de zones spécifiques, de cultiver leurs terres à l'abri de toute mesure visant à prohiber, à limiter, à gêner ou à nuire aux

9 Cette possibilité est néanmoins atténuée par le critère 5.



pratiques agricoles. Une telle norme fut implantée pour la première fois en 1981, dans l'État du Michigan. Par la suite, plusieurs États américains et provinces canadiennes emboîtèrent le pas (Daniels, 1999). Au Québec, le droit de produire consenti aux agriculteurs est défini aux articles 79.1 à 79.22 de la LPTA, qui y furent introduits en 1996 par la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles¹⁰. Le but est d'assurer, dans des zones prévues à cet effet, l'usage prioritaire du sol à des fins agricoles (art. 79.1).

Cette réforme majeure, en 1996-1997, de la LPTA – qui devint alors la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) – s'inscrivait en réaction à une volonté des instances municipales d'intervenir dans l'aménagement de la zone agricole. Deux jugements importants avaient incité le législateur québécois à instituer ce droit de produire. Le premier¹¹, rendu par la Cour d'appel du Québec le 3 octobre 1995, confirmait le droit des municipalités de réglementer le type et le mode d'exploitation agricole et, à cette fin, de subdiviser la zone agricole en plusieurs sous-zones. Le second¹², rendu par la Cour supérieure du Québec le 10 janvier 1994, autorisait les municipalités à prescrire des distances aux bâtiments agricoles aux fins de préserver la qualité de l'air pour les autres usagers de la zone agricole¹³. Ces jugements menaçaient la primauté accordée aux activités agricoles. En réaction, le législateur institua un ensemble de moyens visant : à limiter les contraintes découlant des distances séparatrices (LPTAA, art. 79.2.1 à 79.2.3) ; à préserver la capacité d'accroissement de certaines exploitations et activités (art. 79.2.4 à 79.2.7) ; à instaurer un possible recours à la médiation en cas de litige (art. 79.3 à 79.16) ; et à protéger tout producteur contre des poursuites relatives à des nuisances occasionnées par sa pratique agricole (art. 79.17 à 79.19.2).

Ces modifications législatives furent suivies, quelques années plus tard, de l'adoption des premières orientations gouvernementales relatives à la protection du territoire et des activités agricoles (MAMR, 2001). Ces orientations, destinées aux MRC, réaffirment explicitement l'intention initiale du législateur de « planifier l'aménagement et le développement du territoire agricole en accordant la priorité aux activités et aux exploitations agricoles en zone agricole » (MAMR, 2001 : 12). Dans cet esprit,

[1]e gouvernement demande à la MRC d'affirmer clairement dans son schéma d'aménagement révisé son intention d'assurer la pérennité du territoire agricole et d'y garantir la priorité aux activités agricoles. Pour ce faire, elle devra inclure des orientations d'aménagement et des affectations du sol appropriées de manière à éviter que le territoire agricole ou des parties de celui-ci soient perçues comme des zones d'aménagement différé pour l'implantation d'usages non agricoles provoquant ainsi, entre autres, une pression pour l'urbanisation ou pour certaines activités de type urbain sur la zone agricole. Elle devra contribuer à protéger les possibilités d'utilisation agricole des sols et favoriser le

10 Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles, L.Q. 1996, c. 26, art. 47. Ces modifications ont été mises en vigueur par décret le 20 juin 1997.

11 *Martel c. Sainte-Jeanne-de-Pont-Rouge*, C.A. Québec, n° 200-10-000084-934, 3 octobre 1995, J. Gendreau, Brossard et Otis.

12 *Mathieu c. Saint-Hyacinthe-le-Confesseur (Corporation municipale de la paroisse de)*, C.S. Saint-Hyacinthe, n° 750-05-000537-927, 10 janvier 1994, J. Durocher.

13 Ces distances s'appliquent également à l'égard des nouveaux usages non liés à l'exercice des activités agricoles.



maintien, l'adaptation, le développement et la conversion des activités et des exploitations agricoles. De plus, à la lumière d'une démarche globale de planification, elle devra privilégier la réalisation des projets non agricoles à l'extérieur de la zone agricole et, le cas échéant, lorsque leur implantation en zone agricole sera justifiée par l'absence d'espace approprié ou des particularités du milieu, elle devra, d'une part, s'assurer que la réalisation du projet ne se fait pas au détriment du développement de l'agriculture et, d'autre part, veiller à l'application de mesures d'encadrement (MAMR, 2001 : 13).

Le contrôle de l'urbanisation

La protection du territoire agricole au Québec passe enfin par la limitation et le contrôle de l'urbanisation. Reprenant un argument déjà formulé par les commissions d'enquête sur l'agriculture (Commission Héon) et l'urbanisation (Commission La Haye) dans les années 1960 et 1970¹⁴, le ministre de l'Agriculture justifiait, en 1978, l'adoption de la LPTA par la nécessité de « combattre la prolifération de toutes sortes d'activités en milieu agricole », en portant tout particulièrement la charge contre l'implantation résidentielle en zone agricole (Garon, 1978 : 3775). Or cet objectif a été repris dans les différents documents d'orientation en matière d'aménagement du territoire produits au fil des ans par le gouvernement du Québec. Y revient constamment la prescription de « freiner l'empiétement et l'expansion de l'urbanisation en zone agricole » (MAMR, 2001 : 13). Cet impératif concerne tout particulièrement les MRC quand elles définissent des périmètres d'urbanisation¹⁵.

L'agriculture et son contrepoint

Zonage agricole, priorité à l'agriculture, droit de produire, contrôle de l'urbanisation, voilà autant de normes adoptées au Québec depuis la fin des années 1970 afin de réserver la campagne à l'agriculture. Néanmoins, un examen attentif du régime québécois d'aménagement de la campagne permet de détecter qu'une autre finalité, tel un sobre contrepoint, s'y profile entre les lignes.

Une finalité bucolique

Malgré ce qu'il peut en laisser paraître, le régime québécois d'aménagement de la campagne n'est pas en complète opposition avec l'implantation résidentielle à des fins non agricoles. Cet usage a d'ailleurs été justifié dès l'origine du régime, en 1978, notamment par la reconnaissance des droits acquis résidentiels, et sa légitimité a été confirmée, après coup, par les tribunaux¹⁶. Certes, la reconnaissance des droits

14 La Commission provinciale d'urbanisme, présidée par Jean-Claude La Haye, fut créée par le gouvernement du Québec en 1963 pour élaborer une politique en matière d'urbanisme et pour définir le contenu d'une législation d'urbanisme appropriée aux besoins du Québec. La Commission royale d'enquête de l'agriculture du Québec, dont la direction fut confiée à l'agronome Nolasque April, fut instituée par le gouvernement de Jean Lesage, en 1965, afin d'étudier « les moyens à prendre pour que la production agricole rapporte aux agriculteurs un revenu équilibré par rapport à celui des autres classes de la société » (1967 : 5).

15 Toute MRC est tenue, en vertu de l'article 5 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, de définir, là où elle le juge approprié, un périmètre d'urbanisation afin de borner l'extension urbaine.

16 Deux jugements (*Dobirleanu et Pankiewicz c. Jardins-de-Napierville (MRC des)*, 2008 QCTAQ 03583, 20 mars 2008, J. A. Chevalier et Laliberté, et *Bédard et Petit c. Commission de protection du territoire agricole du Québec*, 2011 QCTAQ 05116, 5 mai 2011, J. A. Rouleau et Lacroix) récemment rendus par le Tribunal administratif du Québec démontrent que les néoruraux à la recherche d'un cadre de vie bucolique ont finalement autant de droits que les agriculteurs.



acquis n'est pas une concession. Simple application de la non-rétroactivité des lois, elle est un élémentaire respect des principes de justice et d'équité (Roy, 2006). Il n'en demeure pas moins que l'interprétation que l'on en fit au moment de l'adoption de la LPTA dénotait une évidente sensibilité pour la finalité bucolique de la campagne. Le ministre de l'Agriculture s'exprima clairement à ce sujet (Garon, 1978: 3774), de même qu'un député de l'opposition, Julien Giasson (1927-2010), qui rappela la prégnance du rêve bucolique chez un grand nombre :

En 1978 encore, nous avons des centaines et des centaines de Québécois, pour ne pas dire des milliers, qui avaient voulu, en toute connaissance de cause, dans une décision fort bien réfléchie, s'installer sur un coin de la terre paternelle. [...] Il y en a [...] des gens qui préfèrent, au lieu d'aller vers le village, au lieu d'aller s'implanter dans la ville où ils travaillent, s'installer en plein milieu agricole. Et pourquoi les ruraux n'accepteraient-ils pas cela, lorsque l'on a vu des milliers d'urbains ou de citoyens venir s'installer dans ce milieu et payer le gros prix? (Giasson, 1978: 3787).

Au-delà de ce moment initial, la finalité bucolique de la campagne a su se nicher au sein du régime québécois d'aménagement de la campagne. Contrairement à la finalité agricole, proclamée par le discours officiel, elle fait toutefois l'objet d'un soutien discret et furtif, dont les indices sont disséminés parmi les dispositions du régime. Deux éléments sont à cet égard particulièrement significatifs : l'établissement de distances séparatrices – dont il a été question plus haut – et l'occupation des îlots dits déstructurés.

Les distances séparatrices ou la cohabitation harmonieuse en campagne

Un premier indice du contrepoint bucolique au sein du régime québécois d'aménagement de la campagne réside en certaines contraintes imposées aux activités agricoles en zone agricole. Ces contraintes consistent en l'imposition de distances séparatrices entre les usages agricoles et les usages non agricoles. Cette mise à distance est prescrite «afin d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes à certaines pratiques agricoles» (MAMR, 1994: 13). Plus largement, le gouvernement provincial y voit une mesure essentielle pour «assurer la protection de l'environnement et la cohabitation harmonieuse des différents utilisateurs de la zone agricole ou situés à proximité», l'objectif étant «de généraliser l'utilisation de pratiques agricoles normales préservant l'eau et le sol de la pollution et réduisant les inconvénients de voisinage, notamment le bruit, les odeurs et les poussières» (MAMR, 1994: 26). Or la désignation de «différents utilisateurs» de la zone agricole, de même la volonté de favoriser leur «cohabitation harmonieuse», indiquent une reconnaissance tacite de l'urbanisation diffuse. Certes, même en la circonstance, l'agriculture reste la priorité, mais on n'envisage pas moins, lorsque l'on considère la campagne dans toute sa complexité, qu'elle doive coexister avec d'autres usages et d'autres usagers, dont on veut préserver le cadre de vie.

Les îlots déstructurés ou la reconnaissance implicite d'une campagne non agricole

Le second indice, plus prégnant encore, découle de la révision de la LPTA en 1996. Cette révision offrit la possibilité d'une planification systématique, MRC par MRC, de l'occupation résidentielle dans la zone agricole. La démarche était bien entendu conçue afin de «mieux protéger le territoire agricole» (CPTAQ, 2006). Elle visait en effet à «créer un cadre de gestion de la zone agricole beaucoup plus cohérent et propice au développement des activités agricoles» (*Ibid.*: 2). Or, pour y parvenir, il était désormais possible d'y planifier l'implantation d'usages résidentiels (non liés à l'agriculture) à



l'intérieur de périmètres clairement délimités (de l'ordre du terrain individuel). Tout en restant au sein de la zone agricole, ces périmètres, exempts d'activité ou de potentiel agricole, sont déclarés impropres à la réalisation de la finalité de cette zone, d'où l'appellation qu'on leur donne: «îlots déstructurés». La révision permet également de déterminer une superficie minimale de lot sur laquelle un usage résidentiel peut être exercé sans que cela contribue à «déstructurer la zone agricole» (LPTAA, art. 59). En associant la déstructuration du territoire agricole à l'implantation de résidences, le législateur exprime la perception négative qu'il entretient à l'égard de l'urbanisation diffuse. Il n'en demeure pas moins que ce type de planification consiste bel et bien à prévoir l'implantation résidentielle en zone agricole. C'est pourquoi cette mesure témoigne à tout le moins de la non-réduction du régime québécois d'aménagement de la campagne à la seule finalité agricole. D'ailleurs, l'ampleur actuelle de cette démarche de planification des usages résidentiels en zone agricole démontre qu'il ne s'agit nullement d'une faille du régime. Le plus récent rapport annuel de la CPTAQ (2013-2014) indique en effet que, depuis sa mise en place, pas moins de 73 décisions ont été rendues par la CPTAQ, autorisant théoriquement la construction de plus de 32 000 résidences en zone agricole (CPTAQ, 2014)¹⁷.

Une réalité à assumer

Force est d'admettre que le régime québécois d'aménagement de la campagne, en dépit de certaines dénégations de principe, n'en continue pas moins de servir la finalité bucolique, même s'il ne l'assume pas complètement. Il résulte de cette situation une ambivalence qui s'explique par le refus du législateur de reconnaître pleinement la fonction résidentielle propre à la campagne et la légitimité du désir qui la sous-tend. Occulter ainsi la réalité à la fois rurale et urbaine, agricole et bucolique, de la campagne devient un problème en soi et rend difficile l'atteinte de l'équilibre. Il y a donc nécessité, non pas de rejeter l'urbanisation de la campagne, mais de l'assumer ouvertement, tout en l'astreignant aux conditions du développement durable. Face à ce défi, le *statu quo*, trop marqué par le déni, n'apparaît pas comme une solution viable. Mais que faire? De deux choses l'une. Soit que l'on procède à une séparation encore plus nette des usages agricoles et urbains au sein de la campagne. Soit que l'on tente de dépasser l'opposition entre l'agriculture et l'urbanisation diffuse afin d'atteindre une véritable synthèse de ces modes d'occupation de la campagne.

Du cantonnement à la coopération

Un cantonnement insidieux

L'actuel régime québécois d'aménagement de la campagne est fondé sur la séparation des fonctions non agricoles et des fonctions agricoles dans le but de favoriser ces dernières. Peut-on imaginer accentuer cette séparation dans l'espoir de servir adéquatement les fonctions non agricoles sans nuire aux fonctions agricoles? L'option fut en quelque sorte déjà envisagée. En effet, une réforme de la LPTA, en 1989, prévoyait la mise en œuvre de cette idée de séparation stricte des usages agricoles et non agricoles. La nouvelle loi (articles 69.0.1 à 69.0.8) instaurait des secteurs exclusifs dans le but de protéger

¹⁷ L'absence de données précises sur le nombre de résidences construites en vertu des autorisations acquises par les demandes à portée collective empêche tout jugement formel sur cette démarche de planification.



encore davantage les terres dont les sols présentent les meilleurs potentiels agricoles¹⁸. À l'intérieur de ces secteurs, les règles applicables ainsi que les critères décisionnels de la CPTAQ devaient être beaucoup plus rigides, notamment en ce qui concerne l'utilisation à des fins autres que l'agriculture et le morcellement d'un lot. L'article 69.0.7 de la loi prescrivait par ailleurs que la CPTAQ ne pouvait autoriser l'exclusion d'un lot compris dans un tel secteur. Certes, cette mesure visait explicitement à protéger encore davantage l'agriculture. Mais, en creux, elle suggérait que les fonctions non agricoles pouvaient jouir d'un autre statut dans le reste de la zone agricole. Comme cette mesure ne fut jamais mise en application (elle fut même abolie en 1996)¹⁹, il est impossible d'en tirer quelque leçon. On constate toutefois, à travers l'expérience de différents pays, notamment les États-Unis, que cette mesure accentue en fait la pression exercée par l'urbanisation diffuse en la concentrant sur les autres parties du territoire agricole (Daniels, 1999). Ainsi, il ne suffit pas, pour résoudre le problème, de cantonner en certains lieux les conflits avérés ou potentiels entre les usages agricoles et non agricoles. On ne fait que déplacer le problème tout en courant le risque de l'accroître. De plus, il n'est pas dit que les secteurs voués à l'exclusivité agricole ne se trouvent pas insidieusement privés d'éléments essentiels à leur vitalité.

Une ingérable distanciation

Si le cantonnement est une option risquée, peut-être convient-il alors de s'en remettre aux vertus des distances séparatrices, introduites dans la LPTAA en 1996, pour assurer cette cohabitation harmonieuse que le gouvernement du Québec, comme nous l'avons vu plus haut, appelle de ses vœux? Encore faudrait-il être assuré de l'efficacité de cette mesure? Or l'expérience québécoise à cet égard n'apparaît pas très probante. En effet, dans un rapport déposé à l'Assemblée nationale du Québec en octobre 2000, Me Jules Brière identifie plusieurs difficultés d'ordre juridique, politique ou technique liées à l'application des distances séparatrices. Brière y déplore notamment leur trop grande rigidité, leur faible crédibilité scientifique, ainsi leur malaisé ajustement aux autres instruments de gestion du territoire agricole. Ces difficultés sont telles, selon l'auteur, que «l'application aux entreprises existantes des règles relatives aux distances séparatrices et au zonage de production demeure, hélas, sans solution acceptable par tous» (Brière, 2000 : 66). La révision de la LPTAA en 2001 n'a pas amélioré la situation. Selon Chouinard (2009 : 80-88), les nouvelles modalités d'application des distances séparatrices ont même été complexifiées à cette occasion, rendant encore plus ardue leur mise en œuvre. Bref, en cherchant à assurer une meilleure cohabitation des usagers de la zone agricole, l'imposition normative de distances séparatrices conduit plutôt à entretenir la confusion.

La rurbanisation

Règle générale, le régime québécois d'aménagement de la campagne proscriit l'urbanisation diffuse. Il lui fait toutefois des concessions et, en ces circonstances, il vise à neutraliser les externalités négatives de l'urbain diffus sur les activités

18 Soit les sols de classe 1, 2 ou 3 et des sols organiques, tel qu'inventorié sur les cartes de possibilités d'utilisation agricole des sols réalisées dans le cadre de l'Inventaire des terres du Canada.

19 *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, L.Q. 1996, c. 26, art. 44.



agricoles, et réciproquement. Le procédé en est un de mise à distance, pour reprendre l'expression de Rémy (2004), d'usages jugés incompatibles. Or, à l'inverse, serait-il possible de renforcer les liens entre l'urbain et le rural? À en favoriser l'imbrication, toujours selon les termes de Rémy? Plus encore, considérant la véritable nature de la campagne, ne serait-il pas bénéfique de dépasser les oppositions binaires traditionnelles (urbain/rural, agricole/non agricole, exploitation/occupation) et de favoriser l'émergence d'une tierce forme territoriale, qu'on pourrait qualifier, pour en souligner le caractère hybride, de rurbaïne?

Le terme rurbanisation, popularisé par Bauer et Roux (1976), désigne l'extension disséminée des villes – et plus particulièrement des usages résidentiels – dans les espaces ruraux qui les entourent. S'attachant à décrire les diverses modalités du phénomène (ses agents, ses manifestations spatiales, ses motifs), les deux auteurs n'en demeurent pas moins critiques à l'égard de cette rurbanisation qui amplifie l'étalement urbain et génère une ségrégation croissante des territoires qui en sont affectés. Ce concept de rurbanisation, aujourd'hui quelque peu tombé en désuétude, apparaît connoté négativement. La définition que nous en proposons diffère toutefois de l'acception courante du terme²⁰. Selon notre perspective, la rurbanisation désignerait une forme projective d'établissement par laquelle est atteint un équilibre organique entre l'urbanisation diffuse et l'environnement agricole ou naturel qui l'accueille. Cet équilibre reposerait sur l'instauration d'échanges soutenus entre les modes urbains et ruraux de mise en valeur de la campagne. Cette relation leur permettrait de se fortifier mutuellement en profitant des externalités (économiques, paysagères) produites de part et d'autre. En assumant ainsi, dans le dépassement rurbaïn, sa double finalité (Calenge, 2003 : 527-529), la campagne se rapprocherait en quelque sorte de l'ultime figure du jardin où, métaphoriquement, s'unissent et se confortent les vertus nourricières, esthétiques et médicinales de l'établissement humain sur terre (Bethemont, 1998).

Linéaments québécois d'une possible rurbanisation

Cet aménagement organique du territoire des campagnes, ce «jardin à aménager» propre à la rurbanisation, nous en posons seulement le principe pour le moment. Ses modalités concrètes restent à définir. Néanmoins, il importe de signaler que diverses initiatives récemment engagées au Québec forment des linéaments utiles à cet effet. Les demandes à portée collective, dont il a été question plus haut, en sont une première. Cette mesure repose en effet sur un principe lourd de sens : la mise en valeur du territoire agricole n'est pas nécessairement incompatible avec l'urbanisation de la campagne. Selon une optique plus ouverte, cela signifie que l'urbanisation diffuse pourrait en fait être une condition favorable à un aménagement réussi de la campagne. Elle pourrait

20 Notre approche se nourrit de la réflexion menée par les penseurs que José Luis Oyón (2011) qualifie d'organiques, dont Frederick Law Olmsted (1822-1903), Patrick Geddes (1854-1932), Lewis Mumford (1895-1990) et Ian McHarg (1920-2001) sont parmi les plus illustres représentants. Selon Oyón, ces penseurs, fort critiques à l'égard de l'industrialisation et de l'urbanisation, ont soutenu que l'urbanisation diffuse – la maison entourée de son jardin et implantée au sein de la nature – était un mode d'établissement sensible à la préservation de l'environnement et favorable au rétablissement de rapports harmonieux entre les sociétés et la nature. Nous y associons, parmi bien d'autres, l'œuvre d'architectes et d'urbanistes comme Frank Lloyd Wright (1867-1959) et Eliel Saarinen (1873-1950).

ainsi être un ingrédient de cette « occupation dynamique du territoire agricole »²¹, dont le gouvernement québécois fait aujourd'hui la promotion. Toujours au chapitre des demandes à portée collective, on remarque par ailleurs que le second volet de cette démarche de planification²², en déterminant une superficie minimale de lot nécessaire à l'obtention d'une autorisation d'exercer un usage résidentiel, favorise un autre type de mise en valeur du territoire. Or il est possible que sur les lots ainsi ciblés se réalisent des projets agricoles ou agroforestiers viables, même s'ils ne correspondent pas au modèle industriel dominant. En autorisant une telle implantation résidentielle en zone agricole, le législateur n'encourage-t-il pas, dans les faits, une forme de développement qui échappe autant à la banlieue pavillonnaire qu'à l'agro-industrie ?

Les plans de développement de la zone agricole (PDZA), lancés par le MAPAQ en 2008, sont également des éléments favorables à la rurbanisation, car ils poursuivent des objectifs relatifs à une coexistence mutuellement profitable des usages agricoles et non agricoles, tout en montrant une ouverture pour l'implantation de petites exploitations agricoles axées sur des productions de créneau. Or cette multifonctionnalité de la campagne, bien qu'elle ne fasse pas encore l'unanimité, ne manque pas d'intéresser le gouvernement québécois. Notons enfin l'initiative plus localisée de la MRC du Haut-Saint-François, en Estrie, qui a littéralement mis de l'avant une politique de rurbanisation (CLD Haut-Saint-François, 2009) dans le but d'attirer de nouveaux résidents.

Conclusion

Comme en bien des endroits, l'urbanisation diffuse est un phénomène important. Elle constitue un important défi de l'aménagement de la campagne, qui en porte la marque. Or, au Québec, l'aménagement de la campagne est sous la coupe d'une loi – LPTAA – qui, en raison de son quasi-exclusivisme agricole, demeure incapable d'en assumer pleinement le destin. Largement opposée à l'urbanisation diffuse, cette loi s'en accommode pourtant à certains égards. La LPTAA, adoptée à la fin des années 1970, favorise un développement agricole de type industriel, en plus de nourrir l'ambition de réaliser la souveraineté alimentaire du Québec. Aux fins de ce double projet, elle réquisitionne la campagne pour en faire son assise territoriale. Ainsi, la campagne québécoise est en quelque sorte devenue, par décret, un parc réservé à l'exercice prioritaire d'une activité, l'agriculture, et où, réciproquement, l'implantation de bâtiments et l'exercice d'usages non liés à cette activité devaient être fortement limités. Aujourd'hui, ce modèle est largement remis en question par de nombreux groupes et acteurs institutionnels. Ses limites sont exposées ; ses conséquences sur la

21 L'occupation dynamique du territoire est l'un des leitmotifs des politiques et des démarches de planification rurale qui ont vu le jour depuis quelques années au Québec. Bien que le concept ne soit pas clairement défini, il traduit une volonté de mise en valeur du territoire par le développement de nouvelles activités et l'exercice de nouveaux usages. Il s'oppose à la déprise des territoires ruraux. Dans les recommandations du rapport de Bernard Ouimet (2009), il est clair que répondre aux besoins de développement des municipalités passe par la possibilité résidentielle, en proposant un traitement géographiquement différencié de l'urbanisation diffuse.

22 Rappelons que la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles prévoit deux volets aux demandes à portée collective. Le premier volet porte sur les îlots déstructurés de la zone agricole. Le second concerne des secteurs de cette zone agricole « qui pourraient accueillir de nouvelles résidences sur des propriétés de superficie suffisante pour ne pas déstructurer le milieu agricole » (CPTAQ, 2006 : 3).



biodiversité des écosystèmes et la vitalité des territoires, de moins en moins acceptées. Faut-il dès lors persévérer à considérer l'urbanisation diffuse comme un problème? Ne devrait-on pas voir le puissant désir qui la sous-tend comme une nouvelle occasion de développement pour les campagnes, comme y invite Bernard Vachon :

Le «dessalement» des grands centres urbains au profit des 2^e et 3^e couronnes, la reconquête des territoires ruraux, l'implantation des travailleurs à distance qui développent de nouvelles façons d'habiter les petites villes et les zones rurales, la multiplication des activités économiques dites *footloose* (sans attache territoriale) dont plusieurs recherchent des lieux d'établissement en dehors des grands centres, etc. Ces nouvelles réalités contribuent à générer un «puissant désir de campagne» porteur d'avenir. Chez plusieurs communautés rurales, le défi est désormais de réunir les conditions pour saisir les opportunités créées par cette tendance lourde : qualité de vie, service de proximité, éducation, participation citoyenne, etc. [...] Le désir de campagne est porteur d'opportunités de développement et producteur d'avenir (Vachon, 2012).

L'actuel régime québécois d'aménagement de la campagne est profondément ambivalent, tiraillé entre des visions diamétralement opposées. L'une, sous l'emprise de l'agro-industrie, est largement promue; l'autre, bucolique, est certes présente, mais négligée. À l'heure où les pouvoirs publics pressent les populations urbaines et rurales de modifier leurs représentations mutuelles, où la recherche d'une plus grande complémentarité fonctionnelle des territoires à l'ordre du jour, le moment n'est-il pas venu de considérer la seule industrialisation de la campagne comme un épisode révolu de notre histoire? En élargissant la perspective, il semble donc qu'un problème important de l'aménagement du territoire, l'un de ses principaux défis pour l'avenir, consiste non seulement à lutter contre l'étalement urbain et à densifier la ville, mais aussi à assurer la meilleure urbanisation possible de la campagne²³, à définir, en quelque sorte, une nouvelle civilisation du jardin, chère à Lewis Mumford et à d'autres (Mumford, 1968 : 82). Ainsi envisagé, l'aménagement de la campagne québécoise ne chercherait plus seulement à garantir la souveraineté alimentaire ou à assurer la croissance du secteur agricole, mais bien à nous permettre, comme le disait encore Mumford, de «reprendre la pleine possession de nous-mêmes» (*Ibid.*) à travers une nouvelle manière d'imaginer et d'occuper le territoire.

23 Et, par symétrie, la meilleure ruralisation de la ville, dont les prémisses peuvent également être recherchées dans l'œuvre de Mumford et des partisans d'un urbanisme «organique».

Bibliographie

- BAUER, Gérard et ROUX, Jean-Michel (1976) *La rurbanisation, ou la ville éparpillée*. Paris, Éditions du Seuil.
- BÉLAIR-CIRINO, Marco (2013) Agriculture – L'UPA demande à Québec de mettre à terre le pouvoir des municipalités. *Le Devoir*, 3 août [En ligne]. <http://www.ledevoir.com/economie/actualites-economiques/384335/l-upa-demande-a-quebec-de-mettre-a-terre-le-pouvoir-des-municipalites>
- BERQUE, Augustin (2011) Le rural, le sauvage, l'urbain. *Études rurales*, n° 187, p. 51-62.
- BETHEMONT, Jacques (1997) Le système agro-industriel nord-américain. *Norois*, vol. 173, p. 7-22.
- BETHEMONT, Jacques (1998) Jupiter, Mars et Quirinus : une grille de lecture pour les jardins d'hier et d'aujourd'hui. Dans Guy Mercier et Jacques Bethemont (dir.) *La ville en quête de nature*. Sillery, Éditions du Septentrion, p. 15-32.
- BRIÈRE, Jules (2000) *Rapport de consultation sur certains problèmes d'application du régime de protection des activités agricoles en zone agricole* [En ligne]. <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/prod-porcine/documents/Legal58-A.PDF>
- BRISSE, Geneviève, MERCIER, Guy, GODBOUT, Stéphane et LEMAY, Stéphane P. (2009) Élevage porcin et santé publique : risque, controverse et violence non intentionnelle. *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 53, n° 150, p. 421-454 [En ligne]. <http://id.erudit.org/iderudit/039189ar>
- BRUECKNER, Jan K. (2000) Urban sprawl: Diagnosis and remedies. *International Regional Science Review*, vol. 23, n° 2, p. 160-171.
- CALENGE, Christian (2003) Jardin. Dans Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris, Belin, p. 527-529.
- CHOAY, Françoise (1965) *L'urbanisme, utopies et réalités : une anthologie*. Paris, Éditions du Seuil.
- CHOUINARD, Isabelle (1997) *Le droit de produire*. Document de formation, Québec, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec.
- CHOUINARD, Isabelle (2009) *Le contrôle municipal des usages agricoles et le développement durable*. Cowansville, Éditions Yvon Blais.
- CLD Haut-Saint-François (2009) *Politique de rurbanisation du Haut-Saint-François 2009-2014. Maintien et attraction de la population* [En ligne]. http://cldhsf.com/wp-content/uploads/2010/01/politique_de_rurbanisation_v0905_629.pdf
- COMMISSION D'ENQUÊTE POUR LA PROTECTION DES AGRICULTEURS ET DES CONSOMMATEURS (1955) *Rapport*. Québec, gouvernement du Québec.
- COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'AGRICULTURE AU QUÉBEC (1967) *L'évolution de l'agriculture et le développement économique au Québec, 1946 à 1976*. Québec, Imprimeur de la reine.
- CORMIER, Louis A. et SYLVESTRE, Louis-Victor (1980) *Loi annotée sur la protection du territoire agricole*. Montréal, Wilson & Lafleur Ltée.
- CPTAQ (COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC) (2006) *L'approche d'ensemble dans la gestion des nouvelles utilisations résidentielles en zone agricole* [En ligne]. <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/art-59.pdf>
- CPTAQ (COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC) (2014) *Rapport annuel 2012-2013* [En ligne]. http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/rannuel/rap_annuel2012-2013/index.html



- CPTAQ (COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC) (2014) *Rapport annuel de gestion 2013-2014*. Québec, Gouvernement du Québec.
- DANIELS, Tom (1999) *When city and country collide. Managing growth in the metropolitan fringe*. Washington, Island Press.
- GARON, Jean (1978) Deuxième lecture du projet de loi 90. *Journal des débats*, vol. 20, n° 77.
- GEORGE, Pierre (1956) *La campagne. Le fait rural à travers le monde*. Paris, Presses Universitaires de France.
- GERBET, Thomas (2013) *Québec surestime la taille de la zone agricole*. Radio-Canada, 4 décembre [En ligne]. <http://ici.radio-canada.ca/regions/Montreal/2013/12/04/001-zone-agricole-reelle.shtml>
- GIASSON, Julien (1978) Intervention. *Journal des débats*, vol. 20, n° 77.
- GRUET, Brice (2006) À contre-ville: les représentations et pratiques du rapport ville/campagne à l'époque romaine. Dans Augustin Berque, Philippe Bonnin et Cynthia Ghorra-Gobin (dir.) *La ville insoutenable*. Paris, Belin, p. 35-43.
- GUIMOND, Laurie et SIMARD, Myriam (2011) Les néo-ruraux et les ruraux de longue date sont-ils si différents? Analyse de leur mobilité, sens des lieux et engagement. *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 34, n° 4, p. 151-163.
- GUTFREUND, Owen (2006) L'envahissement des campagnes par les villes: l'expansion métropolitaine aux États-Unis. Dans Augustin Berque, Philippe Bonnin et Cynthia Ghorra-Gobin (dir.) *La ville insoutenable*. Paris, Belin, p. 159-170.
- HOFMANN, Nancy, FILOSO, Giuseppe et SCHOFIELD, Mike (2005) La perte des terres agricoles cultivables au Canada. *Bulletin d'analyse - Régions rurales et petites villes du Canada*, vol. 6, n° 1, p. 1-16.
- LARRÈRE, Raphaël (2002) Agriculture: artificialisation ou manipulation de la nature? *Cosmopolitiques*, vol. 1, p. 158-173.
- LÉVY, Jacques (2003) Campagne. Dans Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 122-123.
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. L.R.Q., c. A-19.1. Québec.
- Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*. L.R.Q., c. P-41-1. Québec.
- MACBURNIE, Ian (1995) The periphery and the american dream. *Journal of architectural education*, vol. 48, n° 3, p. 134-143.
- MAMR (MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS) (1994) *Pour un aménagement concerté du territoire*. Québec, Les publications du Québec [En ligne]. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/amenagement/oram_amen_concerte.pdf
- MAMR (MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS) (2001) *La protection du territoire et des activités agricoles. Document complémentaire révisé*. Québec, Les publications du Québec [En ligne]. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/amenagement/oram_prot_agricole.pdf
- MAPAQ (MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION) (2012) *Politique de souveraineté alimentaire*. Québec, les publications du Québec [En ligne]. http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/Politique_Souverainete_alimentaire.pdf
- Martel c. Ste-Jeanne-de-Pont-Rouge* (Municipalité de) [En ligne]. <http://www.jugements.qc.ca/php/decision.php?liste=74710455&doc=B3C25CA6E-8D06198ACEA6DE85F4D049CAA93C-44F30949034FA5763FFAB79494&page=1>
- Mathieu c. Saint-Hyacinthe-le-Confesseur* (Corporation municipale de la paroisse de), C.S. Saint-Hyacinthe, n° 750-05-000537-927, 10 janvier 1994, J. Durocher.
- MERCIER, Guy et CÔTÉ, Michel (2011) Ville et campagne: deux concepts à l'épreuve de l'étalement urbain. *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 56, n° 157, p. 125-152 [En ligne]. <http://id.erudit.org/iderudit/1012215ar>

- MUMFORD, Lewis (1938) *The Culture of Cities*. New York, Harcourt, Brace and Compagny.
- MUMFORD, Lewis (1968) *The urban prospect*. New York, Harcourt, Brace and Compagny.
- OCDE (2010) *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada* [En ligne]. <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-regionale/examensdelocdedes-politiquesruralesquebeccanada.htm>
- OUMET, Bernard (2009) *Protection du territoire agricole et développement régional – Une nouvelle dynamique mobilisatrice pour nos communautés*. Rapport déposé au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation [En ligne]. http://www.mapa.gouv.qc.ca/NR/rdonlyres/F03532AD-09A6-403E-9467-432FCD6B0503/0/rapportOuimet_WEB.pdf
- OYÓN, José Luis (2011) Dispersión frente a compacidad: La paradoja del urbanismo protoecológico. *Ciudad y territorio*, vol. 169-170, p. 515-529.
- Projet de loi 47 *Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme* [En ligne]. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-47-39-2.html>
- PROULX, Denise et SAUVÉ, Lucie (dir.) (2007) *Porcheries ! La porciculture intempestive au Québec*. Montréal, Écosociété.
- RÉMY, Jean (2004) La ville et la nature : de la mise à distance à l'imbrication. *Espaces et sociétés*, vol. 3, n° 118, p. 251-266.
- RENARD, Jean (2012) *Les campagnes nantaises. Un demi-siècle de révolutions sociales et paysagères, 1960-2010*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- ROY, Francis (2006) Du certificat de localisation et de la reconnaissance des droits acquis en matière d'urbanisme : la portée de l'opinion professionnelle de l'arpenteur-géomètre. *La Revue du notariat*, vol. 108, p. 225-271.
- ROY, Louis, PAQUETTE, Sylvain et DOMON, Gérald (2005) La campagne des néoruraux : motifs de migration, territoires valorisés et usages de l'espace domestique. *Recherches sociographiques*, vol. 46, n° 1, p. 35-65.
- SAARINEN, Eliel (1943) *The City. Its growth, its decay, its future*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- SAMSON, Claudette (2013) Protection du territoire agricole: le défi du contrôle de l'étalement urbain. *Le Soleil*, 27 octobre [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/le-soleil/affaires/agro-alimentaire/201310/26/01-4704146-protection-du-territoire-agricole-le-defi-du-controle-de-letalement-urbain.php>
- SIMARD, Myriam et GUIMOND, Laurie (2010) L'occupation du territoire et les néo-ruraux au Québec: impacts et défis. *Développement social*, vol. 11, n° 2, p. 14-15.
- SLAK, Marie-Françoise (1999) Vers une modélisation du mitage. Périurbanisation et agriculture. *Études foncières*, vol. 85, n° 12, p. 33-38.
- SUTHERLAND, Lee-Ann (2012) Return of the gentleman farmer? Conceptualising gentrification in UK agriculture. *Journal of Rural Studies*, vol. 28, n° 4, p. 568-576.
- SYLVESTRE, Louis-Victor (2008) *Le régime de protection du territoire et des activités agricoles au Québec et la pratique notariale*. Montréal, Wilson & Lafleur Ltée.
- URBAIN, Jean-Didier (2002) *Paradis verts. Désirs de campagne et passions résidentielles*. Paris, Payot & Rivages.
- VACHON, Bernard (2012) Le nouveau défi des territoires ruraux: bien gérer le «puissant désir de campagne». *Le Soleil*, 17 mars [En ligne]. <http://www.lapresse.ca/le-soleil/opinions/points-de-vue/201203/16/01-4506193-le-nouveau-defi-des-territoires-ruraux-bien-gerer-le-puissant-desir-de-campagne.php>
- VACHON, Bernard (2014) *La chronique du Prof*. Blogue Néorurale.ca, 8 janvier [En ligne]. <http://neorurale.ca/2014/01/sous-la-loupe-des-chercheurs>
- WRIGHT, Frank Lloyd (2013) [1932] *La ville évanescence*. Gollion, Infolio.

