

L'IMPACT DES LOIS 90 (ZONAGE AGRICOLE) ET 125
(AMENAGEMENT-URBANISME) DANS L'EST DU QUEBEC

ACTES DU COLLOQUE TENU A L'UNIVERSITE DU
QUEBEC A RIMOUSKI, 27 et 28 MARS 1981

Colloque organisé par un groupe d'étudiants
de la maîtrise en développement régional et
le GRIDEQ.

Paul	ARSENAULT,
Yvon	BOULANGER,
Pauline	COTE,
Jean	LARRIVEE,
Jean-Guy	PIGEON,
Linda	ST-MAURICE,
Normand	VOYER.

DACTYLOGRAPHIE:

Raymonde DESCHENES.

GRIDEQ

Groupe de recherche interdisciplinaire en développement
de l'Est du Québec

ISBN - 2 - 920270 - 16 - 8

Copyright 1981, Université du Québec à Rimouski,
juin 1981

"Documents généraux du GRIDEQ" no 9



III

TABLE DES MATIERES

	Page
AVANT-PROPOS -----	V
REMERCIEMENTS -----	VI
INTRODUCTION: Le zonage agricole (loi 90), l'aménagement du territoire (loi 125) et le développement régional par Hugues DIONNE -----	1
PARTIE I LE ZONAGE AGRICOLE, L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME: LE LANCEMENT DU DEBAT -----	7
1.1 Jean-Louis LEPAGE: L'importance du zonage agricole pour le Bas St-Laurent -----	9
1.2 Bernard VACHON : La loi de la protection du territoire agricole (90) et le développement de l'espace rural dans l'Est du Québec--	16
1.3 Jean-Paul CARON : La loi 125, ses objectifs, son fonctionnement, ses applications-----	34
1.4 Jocelyn LACHANCE : La loi 125, son impact sur le développement du milieu rural dans l'Est du Québec -----	43
1.5 Yvon BOULANGER et Hugues DIONNE : Présentation de la journée de samedi -----	48
PARTIE II L'IMPACT DE LA LOI 90 DANS L'EST DU QUEBEC-----	51
2.1 Jean BLAIS : L'extension du zonage agricole dans l'Est du Québec -----	53
2.2 Louis-Philippe RIOUX : Le zonage agricole, une mesure des plus urgentes -----	63
2.3 Jean-Pierre BELAIR : La loi sur la protection du territoire agricole et les entrepreneurs de construction résidentielle -----	66
PARTIE III L'IMPACT DE LA LOI 125 DANS L'EST DU QUEBEC -----	71
3.1 Yves BECOTTE : L'aménagement du territoire et les perspectives de décentralisation-----	73
3.2 Alain TESSIER : La loi 125 et les rapports entre le milieu rural et le milieu urbain ----	96

AVANT-PROPOS

La loi 90 sur la protection du territoire agricole et la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, deux lois de délimitations des fonctions territoriales et du rôle des structures municipales qui, chacune à leur manière, constituent à la fois un lien et une rupture avec les modèles traditionnels de zonage et d'aménagement et qui donnent la mesure d'un certain type de développement pour l'ensemble du territoire québécois...

Deux lois récentes (la loi 90 a été sanctionnée le 22 décembre 1978 et la loi 125, le 21 novembre 1979) auxquelles on attribue, en référence à leurs législateurs, tous les défauts de leurs qualités: prudence, cohérence, pertinence, réalisme, démocratisation, participation, décentralisation se traduisant le plus souvent dans la pratique par formalisme, opportunisme, bureaucratie, hiérarchisation, organisation, réglementation, centralisation...

Deux lois à caractère national mais à grande incidence régionale...

A partir du cas particulier de la région de l'Est du Québec et en le situant dans l'ensemble québécois, la publication des Actes de ce colloque sur l'impact des lois 90 et 125, permet d'amorcer la réflexion sur l'historique de ces deux lois, leurs objectifs, les modalités de leur application et sur leurs effets actuels et potentiels pour le devenir de la région, quant à l'aménagement et au développement de l'espace urbain et rural dans ses dimensions politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales. Une dynamique à suivre... et à vivre...

Pauline Côté, professeur à
l'UQAR,
Responsable du comité des
publications du GRIDEQ.

REMERCIEMENTS

Ce colloque sur les lois 90 et 125 n'aurait pu se tenir sans l'aide financière de l'Université du Québec à Rimouski. Nous remercions particulièrement Mariette Pineault du service de l'information, Benoît Beaucage du département des sciences humaines, Bernard Marinier du Décanat et Gilles Brien du comité de programme de la maîtrise en développement régional.

Merci à Yves Michaud et à Suzanne Gagnon pour leur contribution à l'élaboration des cartes ainsi qu'à Raymonde Deschênes pour son travail assidu au niveau de la dactylographie. Le travail graphique du programme et de la page couverture de ce document est l'oeuvre de Richard Fournier, nous le remercions ainsi que les employés du service de la reprographie, notamment Ghislain Marmen, qui ont dû subir nos urgences.

Pour animer ce colloque, notre comité a eu recours aux services de Pierre Bruneau, Robert Carrier, Hugues Dionne et Gilles Roy, nous tenons à leur exprimer notre reconnaissance. Finalement, merci aux personnes-ressources et aux participants qui ont assuré le succès de ce colloque.

Jean Larrivée,
Pour le comité organisateur.

LE ZONAGE AGRICOLE (LOI 90), L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (LOI 125)
ET LE DEVELOPPEMENT REGIONAL.

Il s'agit ensemble d'identifier l'impact des lois 90 (zonage agricole) et 125 (aménagement et urbanisme) sur le développement de l'Est du Québec. C'est là l'objectif commun qui nous réunit pour la fin de semaine. Evidemment, il pourrait s'agir d'une "mission impossible" s'il fallait mesurer toutes les conséquences de ces lois pour l'Est du Québec. Il s'agit plutôt de s'interroger sur les objectifs de ces lois, ses problèmes d'applications, la complémentarité des deux lois et les implications pour le développement régional.

Dans le cadre du développement de l'Est du Québec, les lois 90 et 125 sont importantes car la question agricole et la question de l'organisation de l'espace sont fondamentales lorsqu'on réfléchit au développement de notre région. Derrière ces deux lois, ce sont des enjeux de développement régional qui se jouent. Non pas que nous voulons adopter une attitude légaliste qui laisserait croire que le développement de notre région pourrait être provoqué par le contenu de ces deux lois. Nous nous refusons par ailleurs à avoir une attitude pragmatique et volontariste qui imagine le développement comme étant le fruit d'un entrepreneurship individuel (ou collectif) sans égard pour les politiques et les structures économiques en place, sans respect des spécificités et des particularités de notre région. Le manque de développement est alors perçu comme un manque d'initiative des éléments dynamiques de la population régionale. C'est au fond une attitude idéologique à dénoncer.

Il est important d'évaluer la loi sur l'aménagement du territoire et du zonage agricole à la lumière de notre réalité régionale, de notre spécificité économique et politique.

Lorsqu'on observe les principales initiatives et volontés de développement dans notre région, on ne peut manquer d'être surpris par le caractère des luttes qui y sont menées. L'Est du Québec est surtout reconnu au niveau de ses luttes pour l'espace, pour sa résistance à la fermeture de l'intérieur du "pays" au nom d'une ruralité à découvrir et à développer. En cela, identifier l'impact de la loi sur l'aménagement de l'espace et sur le zonage agricole est une entreprise essentielle.

Ce n'est pas par pure fantaisie que vous me permettrez certains rapprochements avec le "fameux" B.A.E.Q. (Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec).

Là aussi, on a voulu rationaliser l'organisation de l'espace (chapitre VI du Plan: l'espace régional et les objectifs du plan), on a décidé de spécialiser des zones, de déterminer les secteurs d'activités, de renforcer les concentrations urbaines (v.g. les regroupements municipaux). On a voulu aménager des pouvoirs et des espaces. Les objectifs du BAEQ étaient précis à ce niveau:

"Le caractère principal de cette structuration de l'espace sera donc la concentration de la population et des services par opposition à l'éparpillement actuel de l'habitat et, conséquemment des services urbains. Dans cette optique, la région pourra véritablement répondre aux aspirations urbaines de la population du territoire-pilote"
(B.A.E.Q., Plan de développement, cahier 1, pp. 75-76)

Il faut donc se rappeler que derrière les volontés d'organisation de l'espace, il y a des théories de développement, que derrière les lois, il y a des perspectives de développement.

Dans cette optique, la politique de fermeture des paroisses n'était pas un hasard, ni une distraction. Elle s'insérait dans les perspectives fondamentales du développement du B.A.E.Q.

C'est au niveau du refus de cette perspective que s'insèrent beaucoup de nos luttes régionales; c'est cette volonté d'occuper un espace structuré à partir de "l'éparpillement de l'habitat", cette volonté de réaliser un aménagement qui intègre toutes les ressources d'un milieu donné, cette détermination à développer un "milieu rural" qui aurait sa fonction propre. On pourrait rappeler ici des luttes comme les Opérations-Dignités, le J.A.L., les Expériences d'aménagement intégré des Ressources...

Il faut au moins se souvenir des acquis de ces luttes pour mieux juger des perspectives de ces deux lois (90 et 125) en vue du développement. Il faut se rappeler qu'il y a une norme de développement souhaitée derrière la loi. La loi n'est pas neutre, elle insouffle une orientation, elle précise un biais...

On n'a pas fini de faire le bilan du B.A.E.Q., d'autant plus qu'il ne peut être univoque, il peut se situer à plusieurs niveaux. La planification à plus long terme du BAEQ pour un développement possible portait le nom d'Horizon 82. C'est l'an prochain, il faut se presser si on veut atteindre certains objectifs! Mais, sous plusieurs aspects, c'est maintenant impossible. Il faut surtout se rappeler certaines choses.

D'abord qu'il est illusoire de voir l'aménagement comme moteur de développement. Les schémas d'aménagement ne sont pas une garantie de développement: on est en train de créer

de créer l'illusion que le processus d'aménagement est antérieur à la volonté de développement, que l'on peut imaginer une organisation "neutre" de l'espace qui serait au service des initiatives et des projets de l'individu entreprenant: l'aménagement serait alors une simple opération technique. On a vu comment, au B.A.E.Q., la rationalisation de l'espace camoufle une logique de développement. Il faut donc se souvenir des idéologies et des enjeux de développement sous-tendus dans les opérations d'aménagement. Il pourrait être "tentant" dans le contexte de la loi 90 et de la loi 125 de "décentraliser" l'aménagement et de renforcer la centralisation des pouvoirs et des décisions de développement.

Notre histoire régionale nous rappelle aussi cette volonté d'un contrôle local de son espace et de ses ressources. "L'entêtement" d'une population à conserver et contrôler son espace continue à marquer les efforts actuels de développement de notre région. C'est avec raison qu'on peut évoquer la crainte de soumettre les lieux à faible densité aux impératifs des localités à forte densité. C'est en ce sens que les réflexions sont à poursuivre, que vous étiez invités à identifier les enjeux qui découlent de l'application de ces deux lois.

Le Grideq veut aussi poursuivre cette réflexion sur le développement régional. Ce n'est pas sans fondement s'il tente d'identifier les lois du développement régional, ou plutôt du sous-développement chronique de notre région. Il y a là une nécessité fondamentale de réflexions qui peuvent nous permettre à plus long terme de mieux identifier les blocages structurels, politiques et idéologiques qui perpétuent notre dépendance et notre manque de développement. Pour nous, les blocages ne sont pas dus à une "apathie" ou à un manque d'entrepreneurship au sein de la population; les difficultés ne sont pas à ce niveau.

La recherche des facteurs structurels de sous-développement est fondamentale et essentielle à long terme.

Cette perspective ne devrait pas par ailleurs nous faire oublier les exigences d'une recherche appliquée auprès de plusieurs groupes ou organismes régionaux (et en collaboration avec eux) en vue de réaliser des diagnostics concrets, immédiats et conséquents au sein des pratiques de développement entreprises par ces groupes ou organismes régionaux.

Eventuellement, un plus grand nombre de chercheurs du GRIDEQ pourrait contribuer à cette réflexion concrète, investir dans des tâches d'analyses "collées" aux pratiques des divers groupes. A chaque année, une multitude de demandes nous sont acheminées en ce sens. Les structures institutionnelles de recherche, le manque de dégagement de plusieurs chercheurs, des préoccupations à d'autres niveaux rendent souvent difficiles des réponses souples et adéquates à de telles demandes. Il ne s'agit certes pas, il faut en être assuré, d'un désintéressement de la part du GRIDEQ à l'égard de ces enjeux concrets et immédiats.

En terminant, je voudrais remercier le comité organisateur du colloque, en particulier un groupe d'étudiants et d'étudiantes en développement régional qui a rendu possible ce colloque et éventuellement cette réflexion des enjeux de développement contenus dans les lois 90 et 125. Le comité était formé de Paul Arsenault, d'Yvon Boulanger, de Jean-Guy Pigeon, de Linda St-Maurice et de Normand Voyer. Je voudrais aussi remercier Pauline Côté qui, au nom du GRIDEQ, a contribué à la réalisation de cette rencontre, ainsi que Jean Larrivée, l'agent de recherche au GRIDEQ.

Hugues Dionne,
Directeur du GRIDEQ.



PARTIE I LE ZONAGE AGRICOLE, L'AMENAGEMENT ET L'URBANISME:
LE LANCEMENT DU DEBAT.

Jean-Louis LEPAGE,
Bernard VACHON,
Jean-Paul CARON,
Jocelyn LACHANCE,
Yvon BOULANGER et
Hugues DIONNE.



1.1 L'IMPORTANCE DU ZONAGE AGRICOLE POUR LE BAS ST-LAURENT

Situation générale de l'agriculture régionale.

Nous croyons que le zonage agricole est d'autant plus important pour notre région puisque, selon les statistiques 1977, nous comptons pour le territoire de la région 01, près de 11% des sols agricoles défrichés de l'ensemble du Québec.

En plus de cette situation de fait, il nous est permis d'avancer que l'agriculture dans le Bas-Saint-Laurent se retrouve au premier plan de l'ensemble des activités économiques régionales et dès lors, assume une responsabilité collective importante en regard de l'alimentation de la population actuelle et future.

De façon générale, lorsque l'on compare la superficie du sol à potentiel agricole à la superficie totale du Québec, nous sommes convaincus que si nous voulons à long terme maintenir une agriculture valable au Québec, il devient pressant de réglementer l'utilisation des sols arables et d'assurer leur conservation afin de protéger ce bien essentiel au développement d'une agriculture viable.

Toutefois, même si nous croyons à l'importance de maintenir l'agriculture, ce problème n'en demeure pas moins collectif. En effet, nous sommes convaincus qu'il n'est pas uniquement de la responsabilité de l'agriculteur de travailler à la sauvegarde de l'agriculture mais bien la responsabilité de l'ensemble de la société si cette dernière veut conserver et s'assurer une alimentation saine aujourd'hui et demain.

Du côté économique, l'agriculture constitue dans le Bas Saint-Laurent un levier de premier plan compte tenu que nous possédons 625,000 acres de sols défrichés sur un potentiel provincial de 5,92 millions c'est-à-dire, environ 11% de tous les sols défrichés au Québec.

Aussi, l'agriculture de l'est du Québec engendre, par le secteur agro-alimentaire, plus de 35% de l'ensemble du secteur manufacturier tout en générant 28% des salaires comparativement à des moyennes provinciales de 16 et 22%.

Encore, nous savons qu'au niveau québécois, l'agriculture représente 53% du domaine primaire et que chaque emploi qui y est créé a un effet multiplicateur de 2.36 emplois comparativement à 1.59 dans l'ensemble de l'économie québécoise (1).

Importance de protéger les sols arables actuellement défrichés

Lorsque l'on regarde les besoins alimentaires du globe dus à l'évolution démographique comparativement aux possibilités qu'offre le peu de sols arables au niveau mondial, nous pouvons affirmer sans craindre de nous tromper, que l'agriculture est appelée à jouer un rôle de premier ordre au cours des prochaines années. D'où l'importance de protéger cette richesse renouvelable qui sera sans aucun doute l'élément de premier plan dans le développement économique de la région et même du Québec tout entier.

Ce besoin de protéger les sols agricoles même de catégorie inférieure n'est pas un phénomène unique au Québec puisque lors de rencontres avec des responsables de différents pays d'Europe, ces derniers ont affirmé que les lois de zonage sont arrivées

1 Les caractéristiques sectorielles inter-régionales, cahier 111, OPDQ.

beaucoup trop tard et qu'une quantité de sols qui auraient pu être protégés sont actuellement aliénés à tout jamais. Ces mêmes pays se retrouvent dans une situation de dépendance face à leurs propres besoins alimentaires.

Egalement, nous remarquons, dans une lettre pastorale publiée par soixante-douze (72) évêques américains en juin 1979, une inquiétude manifestée dans ce sens et une recommandation pour le zonage des terres agricoles accompagné de politiques favorisant le développement de l'agriculture et l'établissement des jeunes.

Dans le Bas-Saint-Laurent, selon les chiffres cités précédemment relativement à l'effet multiplicateur d'emplois qu'est le secteur de l'agro-alimentaire, nous pouvons considérer qu'il s'agit là d'une industrie dynamique et que son développement aura pour effet d'assurer la stabilité de la population en place et de créer des emplois nouveaux. Nous incluons également dans cet énoncé l'importance de protéger, par une loi de zonage, nos forêts afin de permettre l'approvisionnement d'usines de transformation de nos bois en place ou à venir.

De plus, dans toute société qui se veut organisée, des règlements de zonage existent soit pour éviter d'une part que l'industrie se retrouve à l'intérieur des zones domiciliaires et d'autre part, il est aussi important que les aires consacrées à l'agriculture puissent être délimitées de façon précise afin d'éviter la désintégration à plus ou moins long terme de l'agriculture.

Urgence de couvrir tout le territoire par le zonage agricole.

Nous assistons actuellement à un développement anarchique en milieu rural qui compromet déjà l'existence de plusieurs fermes non seulement par l'utilisation de bons sols agricoles mais aussi par l'impact que peut causer le développement résidentiel dans un rang dû à la réglementation de protection de l'environnement.

A cet effet, pour le développement de son entreprise, tout agriculteur doit tenir compte des distances entre celles-ci et les résidences avoisinantes et aucun permis de développement ne lui sera accordé si les distances ne sont pas en conformité avec la réglementation de protection de l'environnement. Par contre, la construction d'une résidence peut être permise à proximité d'une entreprise agricole car ce nouveau résident n'est pas tenu de demander de permis relatif à l'environnement. Nous constatons que cet état de chose ne respecte pas le droit de premier occupant et que notre agriculteur vient d'être bloqué à tout jamais pour le développement de son entreprise, cas que nous pouvons identifier en grand nombre sur notre territoire.

Le zonage agricole a également permis, dans les régions où il s'applique, de régler pour l'agriculteur un problème de taxation démontré par la Commission Bélanger au cours des années 1964-1965. Ce problème est demeuré à demi réglé par des remboursements de taxes selon l'époque de 25%, 35% et 40%, au taux de 70% tel que le recommandait cette même Commission afin de donner une équité à l'agriculteur dans une relation revenu familial disponible et taxation foncière à payer.

Enfin, le zonage agricole nous apparaît important pour aider les municipalités dans l'utilisation maximale des infrastructures municipales qu'elles se sont données en obligeant que la construction se fasse dans les aires réservées à cette fin.

Dans certaines municipalités, nous voyons des développements aux quatre coins du territoire ce qui a pour effet d'obliger les municipalités, lorsque le nombre de résidents est suffisant, à étendre les infrastructures à tout le territoire occasionnant des problèmes majeurs de coûts pour l'ensemble des contribuables.

Développement économique dynamique même avec le zonage agricole.

Nous considérons que la Loi de protection du territoire agricole n'est pas un élément de freinage au développement économique et que ce dernier peut même se réaliser de façon dynamique à l'intérieur des aires prévues par cette loi.

Si nous prenons comme exemple la région de Rivière-du-Loup dont dix-sept (17) municipalités ont été ajoutées, en date du 24 octobre 1980, au territoire zoné antérieurement, nous pouvons remarquer que 48,846 acres ont été conservées en zone blanche afin de prévoir le développement du tissu urbain et le développement de parcs industriels. Toutefois, l'on doit rajouter à cette surface l'ensemble des droits acquis prévus par la loi à l'intérieur même de la zone verte.

Nous considérons que s'il arrivait des projets industriels d'envergure qui ne pourraient être localisés à l'intérieur des aires retenues en parcs industriels, les municipalités, de concert avec la Commission de protection du territoire agricole, pourraient trouver un terrain d'entente permettant l'établissement d'une telle entreprise tout en s'assurant qu'elle sera érigée au bon endroit dans le respect des sols agricoles et des agriculteurs qui s'y trouvent.

Conclusion

En conclusion, nous pouvons affirmer que la Loi du zonage agricole n'est pas seulement une question de protection de sols à très haut potentiel agricole. Elle doit en plus protéger les sols de catégorie 3 ou 4 et même le territoire forestier compte tenu que dans la région, les sols de catégorie 3 ou 4 sont peut-être plus difficiles à cultiver mais peuvent fournir un excellent rendement, même dans certains cas supérieur à la moyenne provinciale en autant que l'on ait eu le souci de choisir le type de productions agricoles adaptées aux conditions biophysiques.

De même, la loi permet la protection des entreprises existantes en évitant de freiner l'évolution de ces dernières due à l'intrusion d'activités autres que l'agriculture et compte tenu des déclarations du Ministre de l'Environnement du Québec qui précisait que la Loi de protection de l'Environnement permettrait à six (6) millions de polices de faire respecter cette dernière. Ceci démontre l'importance de définir les secteurs où l'agriculture pourra être effectuée dans l'ensemble de tous les autres secteurs économiques.

Par ailleurs, avec l'évolution que nous connaissons dans le domaine de la recherche d'énergies nouvelles, il est également important de développer au maximum notre potentiel forestier qui sera demain, avec l'agriculture, l'un des secteurs créateurs d'emplois des plus dynamiques.

Nous pouvons croire que d'ici quelques années les agro-dollars seront aussi importants sinon plus que les pétro-dollars et que la sagesse de protéger aujourd'hui un territoire nécessaire à notre survie alimentaire ainsi qu'à nos besoins énergétiques nous vaudra la reconnaissance de notre descendance.

Points de réflexion

1. Selon les prévisions actuelles, est-il réaliste de croire que nos ressources forestières et agricoles entrent dans une aire de développement considérable relativement à nos besoins alimentaires et énergétiques?
2. Dans une région périphérique comme la nôtre, doit-on attendre le développement industriel ou prendre les moyens pour développer nos richesses renouvelables telles que l'agriculture et la forêt et protéger un bien non renouvelable qu'est le sol?
3. La loi du zonage en plus de favoriser le développement de l'agriculture, ne favorise-t-elle pas les municipalités en leur aidant à planifier leur développement tout en rentabilisant leurs infrastructures?
4. Est-il normal pour des entreprises agricoles progressives et dotées de relève de se voir restreindre à la stagnation par le simple fait qu'une résidence s'est construite à proximité?

Jean-Louis LEPAGE,
Directeur régional de la
Fédération de l'UPA du Bas
St-Laurent.

1.2 LA LOI DE LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE (90) ET LE
DEVELOPPEMENT DE L'ESPACE RURAL DANS L'EST DU QUEBEC

Préambule

Je tiens à remercier les organisateurs de cet important colloque pour leur aimable invitation à y faire un exposé sur les incidences de la Loi sur la Protection du territoire agricole, (Loi 90).

Il est très difficile pour un montréalais d'origine d'intervenir à l'intérieur d'une réflexion régionale car on craint toujours d'être blâmé d'ingérence dans des questions que l'on connaît mal et qui ne nous concernent pas. Votre invitation me rassure sur ce point et je vous en suis gré.

Je me sens d'autre part quelque peu légitimé d'intervenir sur les débats de fond relativement au développement régional de l'est du Québec car il y aura bientôt deux (2) ans que j'habite le Bas-du-Fleuve et que je m'intéresse profondément à ce qui s'y passe. Durant ces deux (2) ans, j'ai beaucoup lu sur la région, j'ai observé et j'ai établi de bonnes relations avec les gens du milieu. Le contexte d'une année sabbatique m'a permis cette immersion dans une région qui de l'extérieur m'avait fasciné par sa dynamique, sa volonté de survie et sa recherche de nouveaux modèles de croissance. L'année sabbatique terminée, j'ai décidé, avec ma famille de m'établir à demeure sur une ferme d'un rang victime de l'exode rural de la chaleureuse municipalité agricole de St-Mathieu. Nous avons aujourd'hui un troupeau de 125 brebis et nous vivons une expérience des plus enrichissantes dans une région que nous avons adoptée et dont nous désirons partager pleinement les destinées.

Introduction

Au départ, je voudrais préciser le fait que contrairement à ce que plusieurs sont portés à croire, la loi 90 sur la Protection du territoire agricole n'est pas une loi de mise en valeur des terres, n'est pas non plus une loi d'aide, au sens économique du terme au développement agricole. Il s'agit d'une Loi d'affectation du sol, une loi qui décrète que sur un territoire donné, seule l'agriculture est autorisée, que toute autre activité y est prohibée et que toute division ou subdivision de lot est interdite (et bien d'autres interdictions encore).

Deux objectifs fondamentaux sont à l'origine de cette loi:

- A) Stopper l'étalement anarchique des villes dont les coûts deviennent de plus en plus insupportables à la société québécoise;
- B) Protéger les terres arables dans la perspective d'une volonté nationale d'atteindre le plus haut niveau d'auto-suffisance agro-alimentaire.

A cet égard, il ne fait aucun doute que la Loi 90 constitue une pièce législative exceptionnelle, redoutable, qui ne possède aucune soeur jumelle en pays d'économie libérale (la Loi du zonage agricole en Colombie Britannique n'est pas aussi restrictive et aucune mesure légale de cette nature et d'une telle ampleur n'existe dans les pays d'Europe occidentale).

Dans le cadre de ce colloque où les différents intervenants sont invités à soumettre des éléments de réflexion sur l'impact des Lois 90 et 125 dans l'Est du Québec, j'aimerais m'attarder principalement sur les quatre points suivants:

- A) Le caractère interventionniste de la Loi 90 sur le droit de propriété des possesseurs du sol zoné.
- B) L'aspect protectionniste de la Loi qui en fait une législation plus urbaine qu'agricole.

- C) Les conséquences prévisibles de l'application de la Loi 90 dans l'Est du Québec.
- D) Les éléments d'une véritable politique agricole dans l'Est du Québec.

1.2.1 La loi 90 en région périphérique: à la limite de l'interventionnisme du pouvoir politique.

En régime d'économie libérale, l'obstacle majeur à la gestion du territoire par le pouvoir politique est le caractère privé de l'appropriation du sol. Ce caractère privé confère aux détenteurs du sol un certain nombre de droits sur les terres et les parcelles qui leur appartiennent. Ainsi, de par ce droit, les propriétaires fonciers peuvent utiliser le sol comme ils l'entendent; ils peuvent aussi l'aliéner, c'est-à-dire le subdiviser en parcelles distinctes.

En milieu rural, les détenteurs du sol peuvent, en vertu du droit de propriété, en modifier l'usage et l'aspect en décidant par exemple de le cultiver ou de l'abandonner à la friche, de pratiquer telle culture ou tel élevage, de le laisser à l'état sauvage ou de le reboiser, d'y entreprendre des constructions ou d'y faire des aménagements récréatifs, de le vendre, de le subdiviser ou de le louer.

Ce droit foncier qui correspond à un sentiment fortement enraciné et qui est à la base du système d'économie libérale est soumis dans son application à des mesures moralisantes définies par les pouvoirs politiques au nom des droits collectifs. Le droit privé fait alors l'objet d'accommodements et de restrictions relevant de divers niveaux et domaines d'intervention. C'est ainsi que des usages sont considérés incompatibles avec des objectifs économiques, sociaux, culturels ou environnementaux et à ce titre

sont soumis à diverses restrictions ou interdictions:

- Ex.: - La réglementation du Ministère de l'Environnement relative aux bâtiments d'élevage.
- La réglementation de construction de plusieurs municipalités.

En milieu urbain, le zonage qui morcelle le territoire municipal en secteurs auxquels des affectations particulières sont désignées et régies par un certain nombre de normes, est une pratique courante en Amérique du Nord. Cette intervention politique dans le droit de propriété est justifiée par l'évolution de nos sociétés qui confient au pouvoir politique la responsabilité d'assurer une certaine qualité de vie pour l'ensemble de la collectivité. C'est ainsi que des usages sont considérés comme abusifs et jugés inacceptables par le pouvoir public.

En privilégiant une ou plusieurs affectations aux dépens d'autres, l'intervention politique par le zonage constitue une pratique sélective, discriminatoire qui érode le droit de propriété du détenteur du sol en limitant son droit d'usage.

La question est alors de savoir jusqu'où le pouvoir politique peut ainsi limiter le droit d'usage sans qu'il ait à dédommager le propriétaire? En milieu urbain le zonage peut conférer par exemple une affectation de construction résidentielle uni-familiale à un terrain dont le propriétaire ambitionnait y développer un centre d'achat ou une station d'essence. Il ne peut toutefois désigner une affectation qui annihilerait toute ambition de gain à son propriétaire. Si ce devait être le cas, le pouvoir public devrait envisager l'une ou l'autre des trois possibilités suivantes:

- offrir une compensation équitable
- acquérir le terrain de gré à gré
- procéder à son expropriation.

Qu'en est-il du zonage agricole? Il s'agit d'une intervention du pouvoir public provincial qui confère, au même titre que le zonage en milieu urbain, une affectation spécifique à des portions de territoire. Cette intervention qui vient limiter le droit du propriétaire de disposer de sa terre comme il l'entend est ici justifiée par le coût jugé excessif de la croissance urbaine à faible densité et par son étalement anarchique ainsi que par la nécessité de protéger les terres arables du Québec, qu'on évalue en faible quantité, pour accroître l'autosuffisance agro-alimentaire du Québec.

Ce sont là des objectifs louables tout à l'honneur du gouvernement. Toutefois, dans la poursuite de ces objectifs, le législateur ne doit pas, par son intervention, priver le propriétaire du sol d'un usage susceptible de lui procurer un usufruit raisonnable que lui confère le droit de propriété sans quoi le possesseur du sol pourrait faire valoir l'expropriation déguisée sans compensation.

Avant d'aborder l'analyse de la Loi 90 quant à son impact prévisible dans l'Est du Québec, j'aimerais vous faire part de l'expérience américaine en matière de protection du territoire agricole, pays qui est aussi victime de la détérioration de son territoire agricole et où la notion juridique de la propriété foncière est comparable à la nôtre.

La croissance urbaine dévore aux Etats-Unis, un million d'acres des meilleures terres agricoles chaque année. Depuis 1945, la Californie a perdu 4 millions d'acres en culture au profit des

villes. Dans les états de la Nouvelle-Angleterre, le recensement de 1945 relevait 150,000 fermes disposant de 14.5 millions d'acres. En 1975, soit 30 ans plus tard, il n'y avait plus que 23,000 fermes réparties sur 4.8 millions d'acres, soit une perte de 10 millions d'acres. Une telle situation se vérifie dans beaucoup d'autres régions américaines. Pour enrayer ce fléau, plusieurs mesures ont été envisagées par les différents états. Parmi celles-ci, il y a les mesures fiscales dont la plus populaire est celle qui consiste à maintenir une faible évaluation foncière à une propriété agricole déterminée sur la base de l'usage agricole courant, moyennant une entente selon laquelle le propriétaire foncier s'engage à ne pas changer l'usage agricole de ses terres, pour une certaine période de temps (10 ans par exemple). Il s'agit du "differential assessment". Actuellement, près de 40 états ont adopté cette mesure. Dans l'état du Vermont cette mesure fiscale est appliquée et le gouvernement rembourse le manque ainsi à gagner aux municipalités.

Une autre mesure actuellement en cours dans quelques états américains consiste en une procédure d'acquisition des droits de développement inhérents à une terre ("development rights").

Si la Loi américaine a depuis longtemps permis au propriétaire foncier de dissocier les droits de surface des droits sous-terrains (droits miniers), il est maintenant devenu courant de négocier et de vendre le droit de développer. Ainsi, les municipalités qui veulent s'assurer la permanence de l'usage agricole des fermes, achètent des fermiers le droit de développer. Une telle politique d'achat est parfois conduite par l'état.

Le coût du droit de développement représentant jusqu'à 80% de la valeur foncière sur le marché, on imagine assez facile-

ment les sommes fabuleuses que cela entraîne. Le Ministre de l'Agriculture de l'Etat du New Jersey a estimé que la protection de l'agriculture pour 1 million d'acres coûterait, par le biais de cette mesure, \$1.4 milliard. Au Connecticut, les estimés sont de l'ordre de \$500 millions pour seulement 300,000 acres. Appliquée à l'échelle du pays, cette politique foncière apparaît tout-à-fait irréaliste.

Quant au zonage agricole, on y a recours qu'en cas de circonstances extraordinaires. De telles circonstances ont été reconnues dans l'état d'Hawaii où le "boom" de la construction hôtelière des années '50 avait entraîné le déclin de la production de la canne à sucre et d'ananas. La perspective d'un déferlement des équipements hôteliers et touristiques sur les meilleures terres agricoles amena le gouvernement de cet état à adopter une loi de zonage agricole en 1961.

Dans un récent ouvrage d'analyse des politiques de protection des terres agricoles aux E.U., Robert HALEY écrit que toutes ces mesures foncières tendent à conserver le caractère agricole de ces espaces contre leur transformation à des fins urbaines, mais aucune d'entre elles ne garantit le succès économique, la rentabilité des affectations qui y sont privilégiées. "Il est permis de croire dit-il que par ces mesures, l'état contribue à maintenir en friche, à stériliser, de grandes quantités de terres".

1.2.2 L'agriculture de l'Est du Québec et la loi 90: un diagnostic erroné et un remède inapproprié.

Dans sa lutte contre le déferlement urbain et la destruction du domaine agricole, le Québec a opté pour le zonage agricole. Contrairement aux Etats-Unis cependant et aux pays de l'Euro-

pe occidentale qui sont aussi aux prises avec ce problème, le Québec n'a pas tergiversé longtemps sur les conséquences d'une intervention si restrictive vis-à-vis le droit de propriété. Les circonstances extraordinaires invoquées par l'état d'Hawaii pour justifier le zonage agricole dans cet état en 1961 ont été servies à la québécoise par notre ministre de l'agriculture, Jean GARON. Dès le départ on a mis de côté la compensation réclamée par plusieurs pour les droits de développement perdus. Cette attitude pourrait faire l'objet de longues discussions ce qui n'est pas le propos de cet exposé. Cependant, je me dois de dire que personnellement je partage l'avis que le zonage agricole est acceptable et compatible avec le droit canadien de propriété lorsque les deux conditions suivantes sont réunies:

- A) Lorsqu'il y a des indices certains à l'effet que les terres dont on souhaite la permanence d'usage agricole sont soumises à des pressions de croissance urbaine et sont objets de spéculation.
- B) Lorsque l'affectation agricole exclusive qui est prévue par la loi peut procurer, dans des conditions normales d'exploitations, un revenu satisfaisant à ses propriétaires.

Dans le cas où les dangers de développement non agricole et de spéculation foncière ne sont pas manifestes, l'application de la Loi apparaît alors comme une intervention politique arbitraire, abusive, et conséquemment doit être dénoncée.

Dans le cas où le zonage est appliqué à des terres dont la rentabilité n'est pas assurée l'intervention est tout aussi condamnable, car elle prive ses propriétaires d'envisager d'autres

usages, soit par exemple la conversion de leur exploitation agricole vers une activité considérée plus rentable ou la subdivision en lots à bâtir.

Si ces deux conditions se trouvent généralement réunies sur les terres agricoles à proximité des grands centres urbains justifiant ainsi pleinement le zonage agricole, elles sont moins évidentes dans les régions éloignées, les régions périphériques, tel l'Est du Québec. Ici la dégradation du domaine agricole n'est pas due à l'expansion urbaine ou à la spéculation foncière mais plutôt au peu d'intérêt que suscite l'agriculture auprès de la population ce qui a comme conséquence l'abandon progressif des fermes, la réduction des superficies en culture et l'exode rural particulièrement ressenti chez les jeunes.* Ainsi, de quelques 215,763 qu'elle était en 1961, la population de l'espace rural de l'Est du Québec est passée à 190,221 en 1971 et à 179,925 en 1976.

La problématique de la croissance urbaine et celle du développement agricole présentent dans les régions périphériques des conditions sans commune mesure avec celles que l'on retrouve autour des grands centres et qui sont à l'origine de la Loi 90. Dans l'Est du Québec, la campagne ne vit pas un problème de pression démographique ni de compétition pour le sol, mais plutôt un problème de dépérissement économique et démographique dû à la faible capacité de l'agriculture comme secteur économique à retenir sa population.

Le défi qui se pose à l'agriculture dans l'Est du Québec n'en est pas un de contrôle de la croissance urbaine mais plutôt de revitalisation. L'agriculture comme principale source de revenu et

* Les jeunes à la recherche d'un emploi se doivent de quitter leur village d'origine.

mode de vie apparaît de moins en moins concurrentielle vis-à-vis l'emploi secondaire et tertiaire que les jeunes vont chercher avec plus ou moins de succès dans les différents centres urbains, faute de le trouver sur place. D'autres vont préférer "travailler au chômage" et éventuellement "tomber sur le Bien-être".

Dans de telles conditions, la Loi de protection du territoire agricole qui se veut au service de l'agriculture, apparaît comme une mesure légale bien mal adaptée aux réels problèmes et aux besoins de l'agriculture des régions périphériques.

Le besoin de protéger le territoire agricole est un aspect bien secondaire de la problématique du développement agricole de l'Est du Québec en dehors des ceintures péri-urbaines des villes petites et moyennes de la côte.

Si des manifestations de diffusion urbaine peuvent effectivement être notées autour des principaux centres de la côte, il faut rappeler que le territoire agricole du Bas St-Laurent et de la Gaspésie, ce n'est pas seulement le mince cordon littoral où se développe avec succès la chaîne des fermes laitières, véritable excroissance de la sacro-sainte spécialisation de l'agriculture québécoise qui prend ses racines dans la plaine de Montréal et de Québec et auquel le MAPAQ et l'UPA réfèrent pour justifier l'application éventuelle de la Loi 90 sur l'ensemble des terres arables de l'Est du Québec.

L'Agriculture de l'Est du Québec c'est en superficie et en population aussi l'arrière-pays accidenté et constitué de "terres jaunes" avec ses populations déchirées entre l'amour de la terre et la non-viabilité de leurs fermes confrontées aux exigences de l'agriculture d'entreprise.

Ainsi, à part quelques poussées ponctuelles de développements résidentiels récréatifs ou de villégiature, l'agriculture de l'Est du Québec n'est pas menacée par le développement urbain. Par contre elle est menacée dans son existence et sa vitalité par une forme d'anémie chronique qui contribue à accélérer le phénomène d'abandon et de diminution des superficies en culture. C'est à ce mal qu'il faut apporter remède et non pas imposer un remède importé des grands centres à un mal imaginaire car, j'insiste là-dessus, diffusion urbaine et spéculation foncière sont ici à l'état des migraines qui ne justifient pas une intervention d'une telle ampleur qui aurait pour effet de laisser le patient très handicapé. Il est de la responsabilité des organismes régionaux de développement et d'aménagement (O.P.D.Q., S.A.I.R.E.Q., U.P.A....) d'identifier et d'évaluer la réelle portée de la Loi 90 dans l'Est du Québec et de faire les représentations nécessaires auprès des instances politiques pour éviter que l'application de la Loi 90 ne fasse plus de tort que de bien à ceux pour qui elle est destinée et ne contrevienne aux stratégies de développement régional.

1.2.3 Les conséquences prévisibles de l'application du zonage agricole de l'Est du Québec,

Comme je l'ai déjà mentionné ailleurs, le zonage agricole n'est pas une injection de Jouvence procurant matières organiques et sels minéraux aux sols pauvres, aplanissant les reliefs appalachiens et allongeant la saison végétative. Le zonage agricole c'est un outil d'aménagement qui est d'une particulière efficacité dans une action volontariste du contrôle spatial des villes. Toutefois, dans les régions agricoles en difficulté, le zonage agricole perd sa raison d'être et peut même contribuer à accélérer le phénomène d'abandon des fermes et l'exode rural. L'application du zonage agricole sur des terres à haut rendement consacre une activité économique rentable et constitue une assurance de pérennité pour les agriculteurs, les protégeant contre les inconvénients de la diffusion

du capital urbain. Dans les régions agricoles en difficulté, tel l'Est du Québec et particulièrement son arrière-pays, le zonage agricole viendrait stigmatiser une activité dont la non-rentabilité n'est plus à démontrer dans bien des secteurs. Peut-on admettre qu'une intervention du pouvoir politique vienne contribuer à maintenir par une décision arbitraire, un état d'infériorité économique qui aurait comme conséquence d'accélérer le phénomène de désertification de l'arrière-pays. Le zonage agricole dans de telles conditions serait un zonage de la misère.

Face à de telles perspectives, on est en droit de se demander si finalement ce n'est pas un des buts de la Loi 90, dont on ne doit pas oublier qu'elle est un outil précieux d'aménagement en complétant la portée de la Loi 125, un des buts donc de la Loi 90 qui consisterait à favoriser la fermeture d'autres villages de l'arrière-pays considérés par plusieurs, comme des erreurs historiques du Plan Vautrin. N'est-ce pas une des caractéristiques de la Loi 125 de favoriser la concentration du développement économique dans les centres urbains aux dépens de la campagne. Pure fiction clamera le super Ministre. Personnellement, je voudrais bien qu'il s'agisse là d'un scénario de science fiction mais qu'on me démontre le contraire, car dans son libellé actuel l'application du zonage agricole dans l'arrière-pays et compte-tenu des dispositions et des orientations de la Loi 125 (qui est une législation au service de la concentration économique en milieu urbain), est le moyen le plus sûr de conduire à la fermeture de villages. Le BAEQ servi à la méthode garonienne.

Une autre conséquence qui m'apparaît très grave de l'application de la Loi 90 dans les zones agricoles en difficulté de l'Est du Québec, c'est qu'elle risque d'interférer avec des volontés régionales de développement intégré des ressources dont les stratégies et les actions auraient peut-être envisagé d'autres formes d'utilisa-

tion du sol pour revitaliser des secteurs en voie de désertification. En déroulant son tapis vert depuis la plaine de Montréal et en le faisant déborder sur les hautes terres du Bas-du-Fleuve et de la Gaspésie, le Ministre de l'Agriculture impose un cadre aux politiques de développement et d'aménagement et ce cadre risque de constituer de sérieuses contraintes à des approches intégrées de mise en valeur visant à revitaliser l'arrière-pays. L'agriculture sur les hautes terres de l'Est du Québec, qui s'est développée dans un contexte d'économie de subsistance ne peut pas assurer, avec la forêt, la revitalisation de ces zones en difficulté. Et les "zones blanches" éventuellement prévues ne seraient pas nécessairement appropriées pour favoriser ces stratégies intégrées de développement.

1.2.4 Pour une véritable politique agricole intégrée à une stratégie de développement régional.

Si l'on veut vraiment revitaliser l'agriculture dans l'Est du Québec, incluant la côte et l'arrière-pays, il faut innover dans des politiques positives de développement plus que dans des mesures restrictives d'inspiration urbaine du type "zonage agricole".

Ce qu'il faut et ce sur quoi devraient porter les revendications des agriculteurs (je réfère ici à l'expression de la base de l'UPA) et les différents organismes de développement, c'est une politique régionale de développement agricole adaptée au potentiel bio-physique et climatique de la région ainsi qu'aux conditions socio-économiques et culturelles de la population. D'autre part, cette politique agricole adaptée à la spécificité régionale devrait être intégrée à titre de volet sectoriel, à une stratégie globale de développement régional. L'agriculture doit alors être envisagée comme un secteur d'intervention économique et non pas constituer un cadre restrictif au développement régional.

Au niveau du pouvoir politique des positions claires devront être prises vis-à-vis de la croissance et de la répartition de la richesse du territoire. A la veille de la mise en marche des MRC* dont l'élaboration de leur schéma respectif d'aménagement du territoire devra s'articuler aux priorités nationales, l'avènement d'une politique nationale d'aménagement du territoire apparaît de plus en plus impérieux. Une telle politique devrait se donner entre autres priorités celle de freiner la croissance des grandes agglomérations et d'enrayer le déclin du milieu rural. Pour les ensembles urbains importants le développement devrait être axé sur le qualitatif, non plus sur le quantitatif. Il faut arriver à casser la fatalité de la concentration géographique, qu'elle soit urbaine ou économique, ce qui implique une action volontariste ferme de l'état en particulier dans la définition et la localisation des équipements et des infrastructures. Ceux-ci sont loin d'avoir toujours été organisés en fonction de l'aménagement du territoire. Les ressources nationales devront être mieux exploitées, particulièrement dans les domaines agro-alimentaires et forestiers. L'on devra d'autre part s'attacher à promouvoir des unités industrielles à taille plus humaine que les grands ensembles obéissant aux lois de la concentration. Une plus grande dispersion selon une stratégie de déploiement industriel doit être encouragée pour enrayer l'exode rural. Une telle stratégie est possible du fait de la mobilité géographique accrue des biens et des personnes et de l'introduction de nouvelles méthodes de gestions favorisées par les progrès de l'informatique sans négliger chez plusieurs entrepreneurs l'intérêt pour un environnement rural ou de petite ville. Il faut d'autre part renforcer les politiques incitatives et d'aide aux petites et moyennes entreprises qui ont un rôle déterminant dans le développement régional. Dans les zones rurales en difficulté, l'établissement, le maintien ou le renforcement de certains services doit être visé pour assurer une structure d'accueil aux activités secondaires et tertiaires.

* Municipalités régionales de comté.

Dans le respect des priorités déterminées au niveau national, les MRC devront pouvoir agir en définissant leurs propres priorités et en édictant leurs propres normes. Ces priorités dont se préoccupent les MRC ne concerneront pas l'équilibre entre les régions mais l'équilibre interne de chaque région. Ainsi dans l'Est du Québec, il est à souhaiter que le poids relatif des municipalités rurales au Conseil des MRC, entraînera une transformation profonde du pattern traditionnel de développement au profit de la concentration urbaine.

On peut imaginer un nouveau pattern consistant à freiner les efforts de croissance des centres urbains et à inverser le processus de décroissance des zones rurales en voie de dépeuplement. Pour y arriver il faudra compter sur des changements d'attitude et des programmes spécifiques d'aide du gouvernement central. Deux domaines doivent faire l'objet d'une particulière attention:

- a) dans l'opérationnalisation de la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, les municipalités rurales qui constituent des partenaires à part entière au Conseil de la Municipalité régionale de Comté (MRC) responsable de la préparation du schéma directeur d'aménagement, doivent disposer d'un pouvoir politique et économique réel qui leur permette d'élaborer des politiques de développement sur leur territoire afin d'y intéresser des investissements créateurs d'emplois et ainsi mieux lutter contre le dépeuplement dont elles sont victimes. Sans ces pouvoirs nouveaux il est clair que les municipalités rurales demeureront en état d'infériorité vis-à-vis des entités urbaines et que dans un tel contexte la Loi 125 contribuera à renforcer la polarisation des activités secondaires et tertiaires en milieu urbain au détriment des campagnes qui ont dorénavant besoin de celles-ci pour assurer leur survie.

- b) Quant au Ministère de l'Agriculture, il devra envisager l'adoption d'une véritable Loi-cadre agricole qui tiendrait compte des spécificités régionales. Dans les régions agricoles en difficulté, des mesures exceptionnelles doivent être prises pour assurer le maintien et l'établissement des agriculteurs. Parmi ces mesures, le revenu extra-agricole procuré par un emploi à temps partiel ou occasionnel en dehors de la ferme ou sur la ferme doit être sérieusement envisagé. La promesse électorale de M. Lévesque de reconnaître le statut de travailleur à temps partiel devrait donner de l'espoir au concept de la pluri-activité en agriculture. Dans une stratégie régionale de développement du milieu rural en difficulté, la création d'emploi à temps partiel devra constituer une donnée non négligeable. La disponibilité d'emplois à temps partiel contribuera à enrayer l'abandon des fermes et l'exode rural.

Un autre aspect de cette Loi-cadre agricole sera de réhabiliter la fonction productive du sol et de réduire les superficies en friche. Dans l'arrière-pays accidenté de l'Est du Québec, il faudra promouvoir une agriculture différente de celle pratiquée sur les basses-terres, une agriculture axée sur des façons culturales permettant de moindres consommations énergétiques et une technologie agricole adaptée aux conditions topographiques, pédologiques et climatiques de ces milieux.

Il faudra d'autre part encourager le développement de nouvelles productions agricoles que la crise énergétique rendent dorénavant plus concurrentielles sur le marché régional du fait de la hausse du coût de l'élément transport dans le prix des produits "importés".

Dans la poursuite de cet objectif de promouvoir une agriculture adaptée à la spécificité du milieu et différente du modèle de l'agro-business, le MAPAQ devrait créer dans l'Est du Québec une

station agricole expérimentale dont les buts seraient de développer, d'expérimenter, d'évaluer et de promouvoir les différents aspects d'une agriculture alternative pour les régions aux conditions naturelles difficiles.

Enfin, le MAPAQ devrait voir, avec la collaboration des Ministères des Affaires municipales et de l'Aménagement, à la création d'une Direction générale de l'Aménagement de l'espace rural. La principale préoccupation de cet organisme qui ferait contrepoids à la Direction générale de l'Urbanisme serait de promouvoir le développement polyvalent et harmonieux du milieu rural en regard de la réalité du monde rural contemporain et des impératifs agricoles et écologiques, l'espace rural étant considéré comme zone fragile.

Conclusion

La Loi 90 sur la Protection du territoire agricole est une législation qui fait faire un grand pas au Québec dans sa lutte à l'étalement anarchique des villes et dans sa volonté de s'assurer le plus haut niveau d'autosuffisance agro-alimentaire. A ce titre, le gouvernement actuel peut être fier de sa Loi 90 car il a une longue marge d'avance sur la majorité des pays industrialisés et des provinces canadiennes aux prises avec ce problème.

Cependant, et du fait même du caractère drastique de ses dispositions, cette loi doit être appliquée avec beaucoup de prudence dans les régions périphériques où les problèmes d'étalement urbain et de spéculation foncière se retrouvent parfois à des niveaux négligeables.

Dans les régions périphériques tel l'Est du Québec, la situation de dépérissement économique d'exode rural et de vieil-

lissement réclame davantage des politiques de développement et de revitalisation intégrées que des mesures restrictives du type "Loi 90".

Bernard VACHON, géographe,
Professeur d'aménagement de l'espace
rural à l'UQAM,
Résident et producteur agricole de
l'arrière-pays du Bas St-Laurent.

1.3 LA LOI 125, SES OBJECTIFS, SON FONCTIONNEMENT, SES APPLICATIONS

Enfin que de temps! Depuis 1963 qu'on s'interroge sur la manière de planifier notre territoire. Qui doit planifier? Comment planifier? Pour qui? Et qu'est-ce que ça coûte? La loi 125 veut nous donner une série de réponses à ces questions. On nous détermine les acteurs, les structures politiques dans lesquelles ces élus doivent décider, la méthode d'élaborer les outils de planification et la manière de les appliquer.

Mes propos ne visent guère à expliquer ou à critiquer le contenu de la loi 125, mais bien à formuler une série de questions pratiques qui pourront éventuellement alimenter les discussions dans les ateliers de demain. Ainsi, le législateur a formulé, dans le titre même de cette loi, deux (2) objets, l'aménagement et l'urbanisme. Or, dans l'analyse même de la loi 125, aucune définition légale n'apporte des distinctions précises entre les deux (2) termes. En outre, aucune méthodologie particulière ne se réfère, de façon spécifique, à chacun des termes. Pourtant, nous en retrouvons l'utilisation à titre qualificatif sur deux (2) objets de la loi, le schéma d'aménagement et les plans et règlements d'urbanisme. Doit-on conclure que la distinction n'est qu'une question d'échelle de travail? Si le schéma doit inclure les territoires non-organisés d'une municipalité régionale de comté dans ses objets d'étude, doit-on croire que l'aménagement est en référence directe avec les ressources naturelles et les contraintes du milieu, alors que l'urbanisme se réfère aux agglomérations? Doit-on conclure encore que la distinction entre les deux termes n'est qu'une question de densité d'occupation du territoire par l'homme et ses activités? En conséquence, pour régler tout litige, nous parlerons de planification.

Déjà en mentionnant ce terme, nous sommes immédiatement obligés d'adopter une distinction entre cette planification et ce développement. La planification du territoire est l'identification des potentiels et des contraintes naturelles, sociales et économiques en vue d'un développement ultérieur ou d'une protection du milieu. Le développement est la mise en valeur des potentiels identifiés dans la phase aménagement. La loi 125 ne parle que d'aménagement et d'urbanisme. En conséquence, il ne s'agit strictement que d'une loi de planification du milieu. Plus tard, dans notre exposé, nous parlerons de développement comme tel qui fait référence aux lois 79 et 39.

Si l'ambiguïté des termes nous rend difficile l'identification des objets d'étude inscrits dans la loi 125, sa lecture nous montre rapidement qu'une telle question n'est que d'ordre académique. Elle identifie davantage deux (2) phases de planification, soit l'élaboration d'un schéma d'aménagement par un organisme régional et l'application d'un morceau de ce schéma par une municipalité locale via la rédaction d'un plan d'urbanisme. Trois (3) groupes d'acteurs sont donc à la base du fonctionnement de cette loi. La municipalité régionale de comté, la municipalité locale et le comité consultatif d'urbanisme.

Le premier a la responsabilité de produire le schéma régional. Le second doit voir à l'exécution des politiques d'aménagement qui concernent son territoire et enfin le comité consultatif d'urbanisme étudie et émet des recommandations au groupe précédent.

La municipalité régionale de comté est donc un organisme politique né de l'association de municipalités, membres d'un conseil de comté municipal, avec les villes d'un même territoire en vue de confectionner un schéma d'aménagement. Rappelons-nous

qu'une municipalité régionale de comté n'a juridiction que sur l'aménagement du territoire lors de l'émission des lettres-patentes. Les municipalités, membres d'un conseil de comté, qui se retrouvent dans une municipalité régionale de comté, gardent leurs pouvoirs qui leur étaient conférés dans cette structure. L'association avec les villes n'apporte qu'un seul pouvoir nouveau: l'aménagement. Toutefois, nous aborderons à la fin de notre énoncé les nuances nécessaires qui sont mentionnées par l'article 189.

Imp

La municipalité régionale de comté est une corporation municipale de plein droit avec des membres non élus, mais bien délégués, sans aucun pouvoir de taxation directe, qui a juridiction que sur l'aménagement du territoire en vue de la confection du schéma d'aménagement. Nous devons distinguer que deux (2) ou plusieurs membres d'une même municipalité régionale de comté peuvent conclure des ententes intermunicipales sur des objets législatifs autres que ceux mentionnés dans la loi 125. Un tel geste est souvent justifié et s'inscrit légalement en parallèle d'une municipalité régionale de comté. Toutefois, dans les faits, la structure de la municipalité régionale de comté assimilera probablement l'entente, quant à l'administration et à l'exécution. Pourquoi créer un deuxième organisme intermunicipal, alors qu'il en existera déjà un premier? Voilà pour le premier acteur.

Parlons maintenant du second, soit le conseil municipal local qui possède des pouvoirs administratifs et législatifs dont celui de traduire obligatoirement la parcelle du schéma qui touche son territoire par le biais d'un plan d'urbanisme et de règlements appropriés. Rappelons-nous encore qu'un conseil prend des décisions à la majorité de ses membres et celui-ci n'est représenté à la municipalité régionale de comté que par son maire.

Les décisions entérinées par ce dernier, à la municipalité régionale de comté, le seront-elles automatiquement au conseil local? En outre, ce même conseil doit voir à la réalisation du plan et à l'application des règlements. Deux (2) choses! La réalisation du plan suppose développement, donc emprunts, dépenses, engagements de crédit. Or cet aspect financier est de juridiction locale sous l'autorité du conseil et parfois partagé avec ses contribuables lorsqu'il s'agit de règlement d'emprunt. Déjà, devons-nous anticiper des divergences dans la réalisation du plan quant aux objectifs du schéma? En second lieu, les membres d'un conseil local, régi par le code municipal, ont des termes électifs de deux (2) ans. Le schéma a une validité de cinq (5) ans. Un conseil nouvellement élu acceptera-t-il les priorités de développements fixées par un conseil antérieur, et surtout, les fera-t-il respecter au secteur de l'émission des permis de construction?

Et parlons-en, de ce respect! La loi 125 nous mentionne que l'application du schéma s'exécute dans les faits par la municipalité locale quant à la réalisation des équipements et à l'application du zonage.

Si le conseil local n'est guère convaincu de l'utilité de l'urbanisme sur son territoire, verra-t-il efficacement à l'application des règlements et à l'émission des permis? N'oublions pas que l'adoption d'un règlement suppose que le conseil aura parfois à dire "non" à des demandes de permis. Usera-t-il de tolérance voire même d'indifférence? Quel recours possède la municipalité régionale de comté lorsqu'une municipalité locale "laisse faire" sur son territoire? Quant aux amendements éventuels, ils s'inscrivent toujours dans l'importance qu'on attache à l'efficacité des techniques urbanistiques. A titre d'exemple, deux (2) municipalités contigües ont adopté en 1976 des règlements à peu

près identiques. La première en est probablement à son dixième amendement, alors que la seconde, qui est St-Anaclet, n'en a apporté qu'un (1) seul au cours de la même période. En conclusion, nous devons dire que l'urbanisme est une technique valable, en autant qu'on croit à ses objectifs et à son efficacité. C'est une technique qui ne permet guère les compromis car un règlement est toujours blanc ou noir, jamais gris.

Le troisième groupe d'acteurs est le comité consultatif d'urbanisme. Cette structure est facultative à chaque conseil local qui désire recevoir des recommandations de la part d'un groupe de citoyens sur des objets d'étude, tels les amendements de zonage, les projets de lotissement, la construction de complexes immobiliers ou encore la recommandation de l'émission ou du refus de permis lorsque le contrôle intérimaire touche une partie du territoire. L'absence d'un tel organisme suppose que l'analyse des demandes est exécutée seulement au niveau des fonctionnaires municipaux. Les objectifs de la collectivité risquent peut-être d'être enfouis sous la masse des arguments du développeur qui désire à tout prix exécuter un complexe immobilier sur des terrains déjà en options d'achat. L'absence d'un comité consultatif d'urbanisme laisse donc la porte ouverte à protestation mal organisée des citoyens, voire même à l'affrontement. Une telle situation ne provoque-t-elle pas directement l'organisation de comité de citoyens pour combler le vide de la représentativité?

Les objets maintenant, c'est-à-dire, le schéma et le plan d'urbanisme avec les règlements appropriés. Le schéma est l'image future d'une région qui incorpore les orientations, l'organisation de l'urbanisation avec les équipements requis, les zones prioritaires de développement, les zones interdites et les immeubles et les espaces à protéger. Si la loi nous mentionne que

l'application d'un tel document s'exécute par le biais des pouvoirs rattachés aux règlements d'urbanisme, nous devons nous interroger sur la nature des éléments prioritaires du schéma. Ces règlements sont, à peu de choses près, les mêmes qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi 125. A titre d'exemple, une municipalité ne pourrait interdire la coupe du bois sur le versant Est du lac Matapédia pour des questions d'esthétique ou touristiques. Une municipalité, telle le Bic, ne pourrait interdire totalement la construction dans le secteur de la Meunerie de la Coop, malgré la beauté unique du paysage. Les instruments sont surtout urbains et le schéma est l'outil par excellence pour planifier des solutions intermunicipales à des problèmes techniques. Le schéma de la municipalité régionale de comté de Rimouski prendra toute son ampleur quand nous discuterons de l'amélioration du réseau d'alimentation en eau potable. L'article 5, paragraphe 6e, stipule que le schéma doit identifier, localiser, fixer dans le temps et prévoir les coûts de tout équipement ou infrastructure de caractère intermunicipal. Il en sera ainsi de St-Jean-Baptiste, Mont-Joli et Ste-Flavie. Lorsque les équipements intermunicipaux sont absents d'une municipalité régionale de comté, je crois qu'il sera essentiel d'élaborer une méthodologie qui répond à la fois aux exigences légales de la loi mais aussi à la vocation générale de la région. Implicitement, cela veut dire que la municipalité régionale de comté d'Avignon, par exemple, aurait intérêt à étudier les potentiels naturels de sa région en collaboration avec les organismes qui oeuvrent dans ces secteurs. Le document, payé par l'Etat, répondrait à la fois à un organisme local de développement et au secteur municipal. Une telle participation faciliterait probablement l'application des plans d'urbanisme lorsque la municipalité locale aura l'administration de ses règlements. La loi nous dicte donc l'élaboration d'un schéma à caractère urbain. Nous devons donc développer une méthodologie complémentaire qui nous permette d'étudier da-

vantage les ressources et les contraintes naturelles du milieu, afin que le document serve davantage aux organismes de développement et à la municipalité régionale de comté.

Le plan et les règlements d'urbanisme sont de juridiction locale et doivent obligatoirement être le reflet fidèle de la parcelle du schéma qui touche le territoire. Outre l'aspect administratif déjà traité, la loi 125 mentionne maintenant que le plan d'urbanisme se substitue à l'ancien plan directeur et devient un règlement municipal en soi. Le contribuable peut toujours vérifier via le certificat de conformité émis par la Commission nationale d'aménagement, la concordance du plan local et du schéma régional. Des règlements de zonage, lotissement et construction, doivent refléter exactement les objectifs et les prescriptions du plan d'urbanisme. Cette partie de la planification est celle qui est en contact direct avec le citoyen. Elle utilise un vocabulaire technique particulier, s'appuie sur un vaste système normatif et fonctionne dans un dédale de règles de procédures juridiques dans lesquelles s'inscrivent la consultation et l'approbation pour les contribuables propriétaires et locataires. Même si les principes de participation sont inhérents à la loi, l'implication est complexe et parfois coûteuse. Lorsqu'on parle de règlement, toute contestation autre que politique signifie "tribunal". C'est peut-être ici que prend toute son importance la présence d'un comité consultatif d'urbanisme pour l'analyse des amendements.

Le fait que le plan d'urbanisme devienne un règlement en soi signifie, qu'à partir de son adoption, un type qui désire implanter un dépanneur dans un quartier résidentiel, devra demander d'une part la modification de ce plan et par la suite celle au plan de zonage. Si vous placez à la suite tous les

délais légaux requis, le moment où le propriétaire venait chercher son permis, lors de l'excavation de l'immeuble, est maintenant révolu. (Pour autant que le conseil fasse respecter ses règlements conformément à la loi).

En conclusion, nous devons mentionner que si l'aménagement n'est pas la méthodologie la plus populaire auprès des élus municipaux, celle du développement est pleine d'ambition. La municipalité régionale de comté est un organisme d'aménagement d'abord. Toutefois, l'article 189 de la loi 125 stipule qu'au 2/3 des voix, une municipalité régionale de comté avait compétence sur tout objet dont les villes et les municipalités pouvaient conclure des ententes. De telles prescriptions signifiaient qu'une municipalité régionale de comté pouvait s'approprier de pouvoirs locaux, même aux dépens du tiers restant. Or, la loi 12 sanctionnée en décembre 1980, est venue restreindre cette compétence qui a trois (3) objets, soit l'évaluation foncière, la perception du droit des mutations immobilières et, s'il y a lieu, l'exploitation d'un système de gestion des déchets. Ainsi, les municipalités régionales de comté ont donc vu leur prétention fort limitée. Toutefois, la loi 39, sanctionnée en juin 1979, accorde le pouvoir à toute municipalité locale et de comté de créer un organisme d'initiative commerciale, touristique et industrielle. Si ces pouvoirs sont structurés dans une entente municipale, tel que le mentionne la loi 79, l'ensemble des municipalités, d'une même municipalité régionale de comté, pourront, de plein droit, s'inscrire dans le développement économique de leur région avec des sources financières provenant d'une surtaxe au niveau des municipalités participantes. Les lois 39 et 79 offrent donc, sans limite, aux municipalités locales ou d'une même municipalité régionale de comté, de s'inscrire dans le développement industriel, touristique et commercial. Si le développement

des ressources s'exécute bien souvent sur les lieux mêmes, la transformation se concrétise souvent dans les agglomérations. En outre, le développement résidentiel et parfois commercial suppose des mutations au sein du village ou de la ville. Il est donc convenable que les conseils municipaux soient associés à l'implantation d'une usine de transformation afin justement de planifier un site rationnel qui provoquera des dépenses limitées en services, pour son fonctionnement. Mais ce développement se réfère toujours aux lois 39 et 79. La loi 125 de l'aménagement et de l'urbanisme est essentiellement une loi d'aménagement et de planification.

Jean-Paul CARON,
Urbaniste.

1.4 LA LOI 125, SON IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT DU MILIEU RURAL DANS L'EST DU QUEBEC.

Le projet a principalement pour objet d'établir le cadre d'élaboration et d'application des règles relatives à l'aménagement du territoire et de conférer à des municipalités régionales de comté la responsabilité de voir à leur préparation et à leur mise en oeuvre.

A cette fin, le projet de loi prévoit qu'une municipalité régionale de comté doit, dans un délai de sept ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, adopter un schéma d'aménagement portant notamment sur les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la municipalité régionale de comté. Des mécanismes de consultation de la population sont prévus à différents stades de l'élaboration et de l'adoption du schéma d'aménagement. Le gouvernement est également appelé à indiquer à la municipalité régionale de comté les orientations qu'il entend poursuivre en matière d'aménagement sur son territoire. ¹

Contenu du schéma

Un schéma d'aménagement doit comprendre:

- les grandes orientations de l'aménagement du territoire de la municipalité régionale de comté;
- les grandes affectations du territoire pour l'ensemble du territoire de la municipalité régionale de comté;
- la délimitation de périmètres d'urbanisation;
- l'identification de zones où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique telles les zones d'inondation, d'érosion, de glissement de terrains et autres cataclysmes;

¹ Projet de loi no 125, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Editeur Officiel du Québec 1979.

- l'identification des territoires présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique;
- l'identification, la localisation approximative et, s'il y a lieu, les échéanciers de réalisation des équipements et infrastructures que la municipalité régionale de comté considère de caractère inter-municipal;
- l'identification et la localisation approximative des équipements et des infrastructures à être mis en place par le gouvernement, ses ministres et ses mandataires ainsi que par les organismes publics et les corporations scolaires;
- l'identification et la localisation approximative des réseaux majeurs d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution.

Un schéma d'aménagement peut comprendre:

- la densité approximative d'occupation qui est admise dans les diverses parties du territoire de la municipalité régionale de comté, y compris dans les périmètres d'urbanisation;
- les affectations du sol à l'intérieur d'un périmètre d'urbanisation qui présentent un intérêt pour la municipalité régionale de comté;
- le tracé approximatif et le type des principales voies de circulation;
- les propositions intermunicipales d'aménagement émanant d'un groupe de municipalités;
- la description des parties du territoire de la municipalité régionale de comté soustraites au jalonnement au sens de la Loi sur les mines. ¹

1 Projet de loi no 125, Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Editeur Officiel du Québec 1979.

Objectifs sous-jacents à la loi 125

Mise sur pied d'une structure susceptible d'appliquer différentes politiques et/ou d'administrer certains programmes et/ou budgets dans des domaines aussi diversifiés que l'éducation, les services de santé et sociaux, les loisirs et la culture, le tourisme, la voirie, etc... selon des enveloppes budgétaires définies à Québec (cf. hôpitaux, CEGEP, université).

En principe: difficilement contestable, sauf peut-être au niveau des mécanismes de fixation des enveloppes budgétaires.

En pratique: trop souvent hélas, les restrictions budgétaires aboutissent d'une part en la concentration administrative et d'autre part en l'élimination de services à des clientèles réduites...

Les spectres de la relocalisation, des centres agro-forestiers et des fusions de municipalités ne tardent donc plus à réapparaître au-dessus du peuple rural.

De plus, la quasi-totalité des programmes d'aide, dans quelque domaine que ce soit, s'applique soit uniquement, soit prioritairement en milieu urbain. (ex: H.L.M., M.E.E.R., M.I.C., prêts sur hypothèque).

Il faudrait donc prévoir des programmes spéciaux applicables exclusivement en milieu rural, tant dans les domaines sociaux qu'économiques, avant d'unir autour de la même table les partenaires ruraux et urbains sinon l'équilibre des forces ne sera pas respecté et ce, au détriment du milieu rural.

Qui se préoccupe aujourd'hui d'innover afin que cet équilibre devienne réalité? Les politiciens? Les fonctionnaires? Les commissariats industriels? Les chambres de commerce?

Encore une fois, le rural ne devra compter que sur lui-même.

Notons enfin qu'il ne faut pas voir ici une opposition au développement des petites villes qui nous entourent mais bien plutôt une volonté de changement de la politique de développement économique qui nous régit.

En effet, le discours que nous tenons en constatant le déséquilibre rural-urbain dans notre région, les villes de notre région le tiennent, et avec raison, vis-à-vis Montréal.

Mais, comme notre territoire d'intervention se limite au Bas St-Laurent, c'est donc ici que se tient et que se tiendra notre lutte.

Notes complémentaires

Sans reléguer le développement du primaire au second plan, il nous faut d'ores et déjà implanter du secondaire en milieu rural afin d'atteindre les objectifs socio-économiques tels:

- consolidation et, dans certains cas, augmentation de la population afin que les ruraux vivent dans des communautés épanouissantes tant sur le plan économique que social;

- création d'emplois pour les femmes et les jeunes;
- possibilité pour les familles rurales d'atteindre un revenu familial comparable à celui de la ville;
- assurance d'une relève agricole compétente.

Jocelyn LACHANCE,
Directeur général,
SAIREQ.

1.5 PRESENTATION DE LA JOURNEE DE SAMEDI

Hier soir, nous avons écouté avec intérêt les propos des quatre conférenciers invités à nous entretenir de la loi 90 et de la loi 125.

Pour monsieur Jean-Louis Lepage, la loi du zonage agricole (90) nous est propice pour bloquer le développement anarchique du milieu rural et ainsi créer une industrie agricole dynamique. Pour monsieur Bernard Vachon, la loi 90 est un remède inapproprié à notre réalité régionale qui souffre plutôt d'une dévalorisation des sols. Il revendique alors une véritable politique agricole. Si monsieur Jean-Paul Caron a surtout identifié les pouvoirs des principaux acteurs (Municipalités régionales de comté, Conseil Municipal local, Conseil consultatif d'urbanisation) au sein des dispositions de la loi 125, monsieur Jocelyn Lachance a insisté sur les conséquences de la loi pour le milieu rural et sur l'inégalité des forces en présence.

Ainsi, nous avons pu déjà constater des éléments convergents et divergents à partir des exposés des personnes-ressources.

Aujourd'hui, nous voulons poursuivre cette démarche d'identification des impacts de la loi sur le zonage agricole et celle sur l'aménagement du territoire.

Notre objectif n'est pas d'en arriver à des consensus de la part des participants. Ce serait fausser notre intention de départ. Nous ne voulons pas faire du colloque un lieu de consensus. Nous voulons plutôt permettre des débats, des oppositions, des divergences, mais aussi identifier les convergences, les accords. Il faudra être attentif à tous ces niveaux.

Il ne s'agit pas non plus de préciser un plan d'action, un plan d'intervention à la suite des réflexions qui seront réalisées aujourd'hui. Sans minimiser les urgences à ce niveau, il faut par ailleurs reconnaître la nécessité de temps de réflexions d'autant plus que la diversité des fonctions des engagements chez les participants permettrait difficilement l'élaboration d'un tel plan. Ce n'est d'ailleurs pas notre rôle: les actions seront entreprises au sein des organisations respectives dans lesquelles s'insèrent les participants.

Nous voulons plutôt permettre un temps de réflexions concrètes de la part des divers intervenants régionaux dans le développement régional pour ainsi expliciter des points de vue et mieux comprendre les enjeux de développement sous-tendus dans les lois 90 et 125.

En plénière, en fin de journée, nous pourrons ainsi mieux identifier la réciprocité de ces deux lois, les impacts prévisibles pour notre région, ainsi que les forces et faiblesses de ces lois.

Nous travaillerons aujourd'hui à partir de deux blocs d'ateliers. Un premier bloc, cet avant-midi, insiste davantage sur la connaissance des deux lois et leurs applications. Il s'agit de partager notre compréhension de ces lois et leurs effets: ce qu'elles vont renforcer, corriger, affaiblir en terme de développement régional.

L'atelier I va porter sur l'évolution, les objectifs et les applications de la loi 90.

L'atelier II insistera sur les enjeux de développement contenus dans la loi 125 et sur la signification de la décentralisation proposée.

Cet après-midi, nous nous attarderons surtout sur les implications des deux lois et les rapports réciproques entre la loi 90 et la loi 125.

L'atelier III s'interrogera sur les avantages et les inconvénients de la loi 90, ainsi que sur les effets à plus long terme.

L'atelier IV se préoccupera surtout du rapport rural-urbain qui se dégagera de l'application de la loi 125.

Nous vous avons identifié les locaux. Il nous reste à vous souhaiter bonne journée et bonnes réflexions.

Yvon BOULANGER,
Hugues DIONNE.

Suit la présentation de la démarche des 4 ateliers par leur animateur respectif. Atelier I: Pauline Côté, Atelier II: Robert Carrier, Atelier III: Gilles Roy, Atelier IV: Pierre Bru-
neau.

PARTIE II L'IMPACT DE LA LOI 90 DANS L'EST DU QUEBEC

Jean BLAIS,
Louis-Philippe RIOUX,
Jean-Pierre BELAIR.



2.1 L'EXTENSION DU ZONAGE AGRICOLE DANS L'EST DU QUEBEC

La Loi sur la protection du territoire agricole permet au gouvernement de contrôler l'utilisation du sol à l'intérieur d'une zone décrétée "zone agricole" après entente avec les municipalités concernées. Dans la zone agricole, de quelques 1,081 municipalités aujourd'hui, nul ne peut, sans autorisation de la Commission de protection du territoire agricole (CPTA), utiliser un lot à d'autres fins que l'agriculture, effectuer un lotissement, enlever du sol arable pour le vendre et y faire la coupe des érables sauf pour des fins sylvicoles.

Cette loi est drastique. Qu'est-ce qui a bien pu motiver l'adoption d'une telle loi? La rareté du sol, la rareté de bons sols, le gaspillage de terre, le besoin de produire davantage? Qu'est-ce qui a permis son adoption? L'urgence de la situation, la classe agricole, l'Union des producteurs agricoles? Quels seront ses effets, sur le prix des terres, sur l'urbanisation, sur la production, sur les gens qui veulent s'installer à la campagne ou ceux qui voudraient en sortir en vendant leur terre, sur les agriculteurs sans relève?

Pour ma part, je crois qu'à l'origine de cette loi il y a une prise de conscience, nuancée selon les groupes d'appartenance, d'un gaspillage de terre, d'une sorte de désordre dans les choses rurales. Un certain nombre de phénomènes se sont produits au contact de la ville et de la campagne. Ils sont interprétés un peu différemment selon qu'on est agriculteur, citadin, écologiste, promoteur et pourquoi pas fonctionnaire, mais en général ces interpréta-

tions dérivent du même sentiment: l'inutilité de certaines choses. Cette prise de conscience a fini par trouver une expression politique qui est probablement celle de la pré-séance du bien commun sur le droit privé.

Cette loi est loin de faire l'unanimité. Mais il se trouve peu de gens pour admettre l'utilité du gaspillage. C'est au fond ce qui fait la force d'une loi comme celle-là.

2.1.1 Les phénomènes

2.1.1.1 L'ex-urbanisation

Un des premiers phénomènes qui a contribué à cette prise de conscience et qui est le plus aisément identifiable, c'est l'accélération de l'urbanisation durant les années 1965 à 1975. Dix ans durant lesquels le flot de la forte croissance démographique d'après-guerre (1945 à 1960) vient à maturité et fait augmenter la demande en logement. Il faut ajouter à cela un fort accroissement de personnes seules et de familles monoparentales. Il faut encore y ajouter une migration des quartiers centraux des villes vers la périphérie et un exode rural non négligeable.

Cette urbanisation est d'un genre nouveau. En fait elle a débuté dans les années 1950 avec l'apparition du bungalow. Elle se caractérise par l'émergence de nombreux développements domiciliaires en périphérie des agglomérations, par la maison unifamiliale et par une très faible densité d'occupation du sol. C'est le beau temps des petits développeurs. Ce type d'urbanisation peut assez bien s'expliquer par la conjugaison des facteurs suivants:

- Une politique du logement (SCHL) favorable à la construction résidentielle unifamiliale;
- Une politique provinciale de subvention aux infrastructures d'aqueduc et d'égoûts qui a permis aux municipalités rurales d'augmenter leur capacité d'accueil tout en maintenant leurs charges fiscales à un niveau plus bas que dans les centres urbains, d'où des taxes moins élevées;
- Le prix des terrains moins cher à la campagne qu'en ville;
- La construction de voies rapides qui s'ouvrent sur la campagne, diminuant ainsi la distance-temps;
- Une augmentation réelle des revenus;
- La prolifération des automobiles.

Le résultat ne se fait pas attendre, c'est l'occupation désordonnée, sans plan, de terrains agricoles. C'est le phénomène de l'ex-urbanisation ou l'urbanisation en saut-de-mouton, en dehors de la couronne urbaine.

2.1.1.2 La spéculation

On en a beaucoup parlé. On la connaît moins bien. En fait, elle est surtout présente autour des agglomérations en croissance, principalement l'agglomération montréalaise. Il s'agit ici de la grande spéculation. De celle qui tente de prévoir l'urbanisation et qui empêche l'utilisation agricole de la terre en excédant des besoins réels de l'urbanisation. Et comme cette urbanisation se fait sans planification et en saut-de-mouton de surcroît plutôt qu'en continuité de la trame urbaine, la spéculation est d'autant plus étendue.

C'est une loterie à laquelle l'agriculteur se livre également en espérant vendre des lots pour la construction. Cela a comme effet de faire augmenter le prix de la terre

qui dépasse largement la valeur agricole, de nuire à la relève et à la consolidation de l'agriculture. Mais il ne faudrait pas blâmer l'agriculteur de considérer sa terre comme un bien économique. Il revient à l'Etat ou encore aux collectivités locales de contrôler l'utilisation du sol car pour ne pas créer d'injustice les règles doivent être les mêmes pour tous.

2.1.1.3 Les citadins à la campagne

La consolidation des fermes provoquée par la nécessité d'accroître la production a laissé dans les rangs plusieurs maisons libres à vendre, facilement acquises par des citadins à des fins de loisirs ou même d'habitation permanente. La demande pour l'habitat à la campagne porte aussi sur l'achat de parcelles de terre. Le prix offert incite l'agriculteur à effectuer quelques lotissements ou plus couramment à vendre un ou deux emplacements pour la construction. Rien bien souvent qui n'entame sérieusement sa terre. Mais l'apparition soudaine de résidents non-agriculteurs en milieu rural et d'habitations occupées par des citadins entre les fermes est devenue une source d'appréhension pour les agriculteurs; on se plaint des odeurs et du bruit. Lorsque le phénomène prend de l'ampleur, ces nouveaux citoyens demandent des services municipaux que les agriculteurs devront aussi payer.

Il y a toujours eu des villageois en milieu rural. Mais ceux-ci sont apparentés aux agriculteurs contrairement aux citadins qui ont une mentalité différente et une compréhension différente aussi du milieu rural car leurs intérêts ne sont pas les mêmes. Les uns y résident le plus souvent pour des raisons d'économie et de confort, les autres y habitent pour en vivre.

L'habitat des citadins à la campagne n'est pas incompatible avec le mode de vie des ruraux si certaines règles sont respectées. Pour cela l'habitat à la campagne doit se présenter comme une alternative à la vie urbaine et non comme une extension de la ville à la campagne.

2.1.1.4 La protection de l'environnement versus la protection de l'agriculture.

Sans vouloir minimiser le besoin de protéger la nature et l'importance de la dégradation de notre environnement à bien des égards, il faut reconnaître que l'on a quelquefois tendance à prendre la campagne pour ce qu'elle n'est pas. La campagne est déjà un milieu passablement modifié et domestiqué.

La domestication de ce milieu naturel par les agriculteurs a permis de recréer un équilibre qui leur permet d'en tirer profit et d'en vivre. La campagne est devenue par cette transformation le lieu privilégié des activités agricoles. Or les règles de protection de l'environnement qui ont été suggérées avant l'apparition de la Loi 90 ont été perçues comme une menace par les agriculteurs. Elles ne reconnaissaient pas la préséance des activités agricoles à la campagne et le droit au respect du premier occupant. Etablies d'une manière traditionnelle, elles donnaient raison à celui qui estimait être victime du bruit et des odeurs produits par la ferme d'à côté. Ces règles de protection de l'environnement qui sont apparues injustes aux agriculteurs ne sont pas étrangères à la sévérité de la Loi de protection du territoire agricole à l'égard des nouvelles implantations en milieu agricole.

2.1.1.5 La politique d'autosuffisance alimentaire.

Il apparaissait important au Parti Québécois d'améliorer le degré d'autosuffisance alimentaire du Québec. Cet objectif était présenté dans une perspective de relative indépendance politique.

La protection du territoire agricole était un des moyens envisagés dans la poursuite de cet objectif dans la mesure où elle permettrait de conserver nos meilleures terres pour la production de denrées alimentaires.

De plus, on anticipait déjà des bénéfices sur la future crise alimentaire mondiale. La production des denrées alimentaires pourrait servir de monnaie d'échange contre du pétrole. A tout événement, conservons nos terres, ça pourrait servir! Quelle est la réalité dans tout ceci et quelle est la part de vibrations politiques?

2.1.2 Les objectifs de la loi 90.

Cette loi a principalement comme objet d'assurer la protection du territoire agricole. De quelle manière? Pour le savoir, il faut se reporter au texte de loi, analyser ses principales mesures et sa mécanique.

2.1.2.1 Les principales mesures.

Article 26 "Dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, utiliser un lot à une fin autre que l'agriculture".

Article 27 "Une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, utiliser une érablière située dans une région agricole désignée à une autre fin, ni y faire la coupe des érables, sauf pour des fins sylvicoles de sélection ou d'éclaircie".

Article 28 "Une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, effectuer un lotissement dans une région agricole désignée".

Article 29 "Dans une région agricole désignée, une personne ne peut, sans l'autorisation de la commission, procéder à l'aliénation d'un lot si elle conserve un droit d'aliénation d'un lot contigu ou qui serait par ailleurs contigu, s'il n'était pas séparé du premier lot par un chemin public.

..."

Article 70 "A compter de l'entrée en vigueur d'un décret de région agricole désignée, une personne ne peut, dans une aire retenue pour fins de contrôle ou dans une zone agricole, procéder à l'enlèvement du sol arable pour fins de vente ni y étendre en superficie une telle exploitation déjà commencée, à moins de détenir un permis d'exploitation délivré par la commission, sauf dans les cas déterminés par règlement."

2.1.2.2 La mécanique.

- a) Décret, par le gouvernement d'une région agricole désignée.

Les mesures précédentes s'appliquent intégralement à toute cette région.

- b) Le dépôt, par le ministre de l'Agriculture, d'un plan provisoire identifiant l'aire retenue pour fins de contrôle pour chacune des municipalités de la région agricole désignée.

Les mesures précédentes ne s'appliquent plus que dans l'aire retenue (zone verte provisoire).

- c) Période de discussion entre la municipalité et la commission (CPTA) sur la zone provisoire.

- d) Zone agricole. Après entente ou non, il y a décret de zone agricole (zone verte permanente).

C'est la Commission (CPTA) qui négocie avec la municipalité, prépare le plan et le mémoire d'entente s'il y a lieu et le soumet au gouvernement pour approbation.

2.1.2.3 Questions.

- Sur quels critères ou considérations la Commission se base-t-elle pour rendre une décision ou émettre un avis?

Article 12 "Pour rendre une décision ou émettre un avis dans une affaire qui lui est soumise, la commission prend en considération notamment les conditions biophysiques du sol et du milieu, les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture et les conséquences économiques qui découlent de ces possibilités, l'effet d'accorder la demande sur la préservation du sol agricole dans la municipalité et la région ainsi que l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles."

On peut constater ici que la Commission a beaucoup de latitude et que les considérations de ses commissaires seront fonction de ce qu'ils pensent de l'agriculture et de sa place dans l'économie. L'économie à quel niveau, national ou régional? Faisons varier les commissaires, on pourra faire varier les réponses. Ses considérations sont-elles suffisantes?

- Le plan de la zone agricole ainsi que les décisions, les avis et les études nécessaires devraient être faits:
 - a) par un organisme centralisé (CPTA)?
 - b) décentralisé, (représentant régional)?
 - c) régionalisé, lequel?

Actuellement c'est la CPTA qui assure la protection du territoire agricole. Elle décide des demandes d'autorisation, délimite en collaboration avec les municipalités, la zone agricole, émet les avis, surveille l'application de la loi.

Pour l'avenir, à court terme semble-t-il, le Premier Ministre a annoncé qu'il décentralisait la CPTA par la présence en région d'un représentant.

- Quel serait l'effet du zonage agricole dans la région?
 - a) sur le prix des terres?
 - b) sur le crédit accordé aux agriculteurs?
 - c) sur les autres utilisations possibles de certaines parties du territoire?
 - d) sur l'urbanisation?

- Jusqu'où doit aller le zonage sur le territoire?

- Y a-t-il d'autres moyens que le zonage?

2.1.2.4 Les effets secondaires.

La loi 90, dans la mesure où elle assure la permanence de l'usage agricole des territoires qu'elle protège, a des effets sur le milieu urbanisé. En voici quelques-uns énoncés par Florence Junca-Adenot ¹:

- a) Elle règle le problème des centres urbains qui se vident au profit de la banlieue qui s'agrandit démesurément en empêchant ces dernières de continuer à s'étendre;
- b) Elle dote les municipalités d'un plan directeur par la négative dans la mesure où elle les oblige à développer les espaces résidentiels, industriels et commerciaux existants et non construits, rationnellement, avant de penser à croître ailleurs;
- c) Elle aura à moyen terme pour effet de rendre plus rentables les services d'infrastructures existants, en évitant à la collectivité de les payer deux fois; une fois dans les centres urbains qui se dépeuplent, une deuxième fois dans les municipalités d'ortoirs qui doivent en construire de nouveaux;

1 in Actualité immobilière; Février 1979.

- d) En protégeant les terres agricoles d'une main, elle devrait de l'autre accentuer la spéculation et la hausse des prix pour les terres non-protégées.

Deux options. Si la Loi sur la protection du territoire garantie la permanence de l'usage agricole des territoires protégés en conservant les bons sols à l'agriculture et en abandonnant les moins bons à l'urbanisation, cela signifie qu'il en coûtera plus cher pour se construire. Un bon sol en général est aussi bon pour la construction et l'enfouissement des infrastructures d'aqueduc et d'égoûts.

Par contre, si l'on reconnaît la priorité de la ville planifiée sur l'agriculture on fait un choix pragmatique qui consiste à rechercher l'utilisation la plus valable du sol pour la société, dans un contexte bien sûr où il n'y a pas rareté de sol et où l'alimentation n'est pas notre problème le plus important.

Jean BLAIS.
Géographe-aménagiste.

2.2 LE ZONAGE AGRICOLE, UNE MESURE DES PLUS URGENTES.

Tout d'abord, un rappel de quelques chiffres:

- La superficie du Québec est de 335 millions d'acres. De ce total, environ 4% est considéré comme cultivable, les terres agricoles représentent à peine 2.8%, soit environ 9.5 millions d'acres.

- La superficie défrichée totale, quant à elle, est de 6.5 millions d'acres. Comme nous sommes 6 millions de québécois, après un simple calcul, nous arrivons donc à une superficie de 1.1 acre par habitant, or la FAO (Food and agriculture organization) estime que les besoins minima sécuritaires par habitant en superficie défrichée, sont de 2 acres par habitant.

- Et ce n'est pas tout: il y a 6 ans, une enquête commandée par le MAQ estimait à 839,105 acres les superficies des terres abandonnées (parce que sous spéculation) et ce pour les seules régions comprises entre Matane et Hull, soit l'ensemble des basses terres du St-Laurent et de l'Outaouais.

- De plus, cette même enquête estimait à 501,216 acres les superficies des fermes devenues propriétés d'étrangers non-résidents au Québec, si l'on additionne ces deux dernières données, on en arrive au chiffre incroyable de 1,340,321 acres, soit environ 30% du territoire agricole québécois.

Donc, de notre 6,5 millions du début, il ne reste plus maintenant qu'environ 4,5 millions d'acres en superficie cultivée. Si nous refaisons le même petit calcul avec la popula-

tion du Québec, mais en prenant les 4,5 millions d'acres en culture, on en arrive cette fois à 0.72 acre de superficie cultivée par habitant, ce qui signifie donc que nous nous éloignons dangereusement des estimés de la FAO.

Aussi, pour plus de précision, pour la seule année 1974, et ce pour la seule région des basses terres du St-Laurent, plus de 82,300 acres sont passés aux mains des spéculateurs, durant la même période, des étrangers non-résidents achetaient plus de 69,600 acres. Ce phénomène pour tout le Québec allait lui aussi en s'accroissant. Ces quelques énumérations de chiffres qui datent de 1977 ne peuvent que nous faire réfléchir, et on peut se demander aujourd'hui, si une législation ferme dans le domaine du zonage agricole n'aurait été appliquée au Québec, que serait devenue notre agriculture, et surtout les conséquences que cela aurait pu avoir sur notre économie.

Voilà pourquoi je m'inscris favorable à cette mesure que je qualifie des plus urgentes dans la situation actuelle.

Les avantages de la loi 90:

- D'abord, elle vise à réserver à l'agriculture les sols dont les caractéristiques bio-physiques et climatiques les rendent plus propices à une utilisation agricole.

- Elle assure la viabilité des exploitations agricoles en contrôlant les lotissements et les démembrements.

- Elle favorise le développement de l'agriculture en réduisant les contraintes à l'activité agricole et en extentionnant cette activité sur les terres en friche qui présentent de bons potentiels.

- Une des caractéristiques de cette loi, et que je trouve des plus importantes, c'est l'application du décret qui fait le gel des sols dès que la loi est appliquée à un territoire agricole. Ce qui a pour effet de permettre une meilleure planification et d'empêcher une course effrénée vers une spéculation abusive.

- Il y a aussi à mon avis, cette disposition de la loi que je trouve des plus démocratiques lorsque le plan provisoire est déposé. C'est l'occasion fournie aux citoyens d'intervenir et de formuler leur demande et de faire valoir leur point de vue.

Tant qu'aux inconvénients de la loi, je crois qu'ils se retrouvent dans les restrictions très fortes qui se traduisent au niveau de son application, mais à mon avis, ils doivent être réévalués après que le zonage agricole aura été étendu à toute la province et cela dans une expérience de 5 ans.

Louis-Philippe RIOUX,
Producteur agricole.

2.3 LA LOI SUR LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE ET LES ENTREPRENEURS DE CONSTRUCTION RESIDENTIELLE.

C'est avec grand plaisir que j'ai accepté de venir vous présenter les vues des entrepreneurs de construction résidentielle relativement à l'application de la Loi sur la protection du territoire agricole mieux connue sous le vocable de "Projet de loi 90".

Et ce, surtout à un moment où il est fortement question d'en étendre l'application à la région dite de l'Est du Québec.

Avant de débiter, permettez-moi de souligner que l'Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec regroupe près de 4000 membres entrepreneurs généraux ou spécialisés oeuvrant dans ce secteur bien particulier de notre économie, secteur à l'intérieur duquel ils réalisent plus de 80% des unités de logement construites au Québec.

En ce qui a trait aux entrepreneurs, le Projet de Loi 90 présente trois aspects susceptibles de retenir l'attention de personnes s'intéressant comme vous, au développement régional; ces trois aspects sont:

- 1) le zonage agricole comme principe
- 2) la protection des droits acquis
- 3) les conséquences à long terme.

2.3.1 Le principe.

En 1978, le comité formé au sein de l'Association Provinciale des Constructeurs d'Habitations du Québec, relativement

à un projet de loi sur la protection du territoire agricole s'était déjà prononcé en faveur du principe avec les restrictions suivantes, à savoir: que les droits acquis devraient être maintenus; qu'un avant-projet de loi devrait être publié et soumis aux parties intéressées et qu'une Commission parlementaire ait lieu avant l'adoption dudit projet de loi numéro 90.

Malheureusement, le gouvernement n'a pas cru bon de tenir compte de ces suggestions. Face à ceci, si nous pouvons continuer à maintenir notre approbation du principe à la base de cette pièce de législation, nous ne pouvons qu'exprimer notre désaccord face aux modalités d'application qu'on y retrouve.

2.3.2 Les droits acquis.

A ce sujet, l'intention présumée du gouvernement était de laisser la possibilité pour tout entrepreneur, de construire sur des lots adjacents à un chemin public où des services d'acqueducs et d'égoûts sont déjà autorisés par règlement municipal. Bien que le législateur ait jusqu'à un certain point cristallisé cette intention du gouvernement par l'adoption de l'article 105 de la Loi, malheureusement le texte qui les consacre ne tient pas, à proprement parler, compte des besoins fondamentaux des entrepreneurs de construction domiciliaire, en édictant notamment un trop court laps de temps où ils pourront faire valoir leurs droits acquis.

Il en est de même des droits acquis que l'on retrouve à l'article 102 de la Loi. Pour se convaincre du bien-fondé de ces affirmations, qu'il suffise à ce sujet de rappeler les principales phases reliées au développement résidentiel.

Celles-ci sont:

- l'identification du marché;
- la sélection de l'emplacement et les démarches à accomplir en vue de l'acquisition des lots où se fera la construction;
- la préparation de différents plans (plan d'aménagement, plan d'architecte) et leur acceptation par les autorités compétentes (municipalité, institution prêteuse pour ne mentionner que celles-là);
- la préparation du site (on pense entre autres au piquetage et aux infrastructures). Dans ce dernier cas, même si ce n'est pas l'entrepreneur qui exécute les travaux, il a à s'assurer que tout le nécessaire a été fait pour que les unités résidentielles qu'il bâtit soient alimentées en eau potable et desservies par un système d'égoûts adéquat.
- et enfin, la construction, à proprement parler des habitations.

Si l'on considère la période de temps normalement allouée à chacune des étapes que l'on vient de souligner, on conviendra qu'il est impérieux pour le législateur d'étendre la notion de droits acquis et ainsi de permettre aux entreprises de construction de se constituer un approvisionnement continu en lots viabilités.

On comprendra alors mieux l'émoi, en 1978, de certains entrepreneurs de la région montréalaise qui, ayant géré leurs entreprises de construction en tenant compte du lendemain et de leurs besoins immédiats en terrains, ont vu ces mêmes terrains se retrouver à l'intérieur de l'aire retenue pour fin de contrôle à compter de l'entrée en vigueur de la Loi. Il est même quelques de ces entrepreneurs qui ont alors pensé pour quelques instants de joindre les rangs de l'U.P.A., interlocuteur privilégié s'il en est un, auprès de la Commission de Protection du Territoire Agricole du Québec.

2.3.3 Les conséquences à long terme pour les entreprises de construction résidentielle.

Le découpage agricole à l'heure actuelle ne tient pratiquement pas compte des plans d'aménagement dans les municipalités ni des besoins de ces dernières puisque les seuls critères sont ceux énumérés à l'article 12 de la Loi, c'est-à-dire les conditions biophysiques du sol et du milieu, la possibilité d'utilisation à des fins d'agriculture et les conséquences économiques qui découlent de ces possibilités.

Ne sont donc pas considérés certains facteurs tels les besoins d'habitations et les coûts possibles d'un refus alors que l'on sait pertinemment que les terrains sont des biens impossibles à produire d'où par voie de conséquence que toute action sur des terres est susceptible de provoquer des hausses de coûts de l'habitation aussi bien pour le propriétaire occupant que pour le locataire. Ne peut-on pas également mettre en relief les possibilités de chômage dans le domaine de la construction domiciliaire que de telles mesures ont jusqu'à un certain point pour effet d'accroître, tenant compte en cela des mécanismes prévus par le législateur en vue de soustraire certains terrains de l'aire retenue pour fin de contrôle et surtout des délais interminables qui s'y rattachent.

Tous ces facteurs, sans oublier comme l'ont mentionné ou encore laissé sous-entendre certaines personnes ressources entendues hier soir, les possibilités de spéculation dans la zone blanche à laquelle pourraient se livrer certains agriculteurs voire même certains promoteurs, ainsi que la dévaluation du patrimoine des entreprises de construction domiciliaire sans compensation nous amènent à dire en guise de conclusion qu'il y aurait lieu d'apporter certaines modifications à cette loi dont entre autres certaines portant principalement sans

s'y limiter:

- à l'extensionnement de la notion de droits acquis, et
- à un traitement plus rapide par la Commission des demandes qui lui sont faites.

Jean-Pierre BELAIR, avocat,
Conseiller juridique à l'APCHQ

PARTIE III L'IMPACT DE LA LOI 125 DANS L'EST DU QUEBEC.

Yves BECOTTE,
Alain TESSIER.



3.1 L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES PERSPECTIVES DE DECENTRALISATION.

Introduction

Dans le cadre de ces deux journées de réflexions sur l'impact des lois 125 et 90 sur le développement et l'aménagement dans l'Est du Québec nous voudrions élargir le débat en cours, sur l'implantation des M.R.C., en allant au-delà de la délimitation du territoire et de la définition des structures politiques de ces nouveaux organismes supramunicipaux qui feront bientôt leurs premières armes dans l'environnement politico-administratif du Québec.

Des questions importantes en matière de décentralisation verront leur sort se nouer autour de cette nouvelle structure micro-régionale¹ qu'est la M.R.C. Il est donc important que les différents intervenants locaux (représentants élus, agents économiques et sociaux privés et publics, les citoyens) s'engagent dans une réflexion sur la décentralisation. D'autant plus que de telles réflexions sont déjà en marche depuis quelques mois dans les directions ministérielles centrales et régionales.

En tenant compte des grands principes de décentralisation qui ont inspiré l'esprit de la loi 125 et en prenant pour postulat de départ que les M.R.C. seront plus qu'un simple regroupement de municipalités, nous pensons qu'une partie des problèmes de la décentralisation doivent être posés dans le cadre territorial de cette nouvelle structure politique.

1 La micro-région définie comme un espace d'interaction entre une ou des agglomérations "centres de services" et des habitats et services dispersés est une région où des forces économiques et sociales internes et externes impriment la réalité quotidienne des relations sociales et économiques qui seront désormais englobées sous un nouveau chapeau politique de décideurs publics.

La question principale que nous soulevons se veut à la fois pragmatique (le réalisable à moyen terme) et politique (de multiples orientations peuvent être soulevées) et se pose ainsi: Pour quels types de décentralisation la M.R.C. est-elle un cadre approprié?

Après avoir brossé un tableau du développement de l'environnement politico-administratif de l'Etat québécois ainsi que des différentes interventions qui ont conduit le gouvernement à la réforme des structures locales nous essayerons de définir quel type de décentralisation est "la responsabilité d'élaborer et d'adopter un schéma d'aménagement du territoire".

Ensuite en partant des caractéristiques principales d'un plan d'aménagement du territoire nous démontrerons que celui-ci pourrait être, un instrument de base pour aborder la coordination du développement régional et par conséquent, un outil de réflexion sur la décentralisation.

Enfin après avoir situé les enjeux de la planification de l'aménagement nous aborderons les perspectives de décentralisation pour les M.R.C. en situant les principales avenues qui se présentent au début des années 80.

L'environnement Politico-administratif.

Pour le citoyen les réformes politiques et administratives, entreprises depuis les années 60, ont créé un véritable labyrinthe administratif. En effet les centres de décisions se sont lentement déplacés vers le pouvoir central qui, au travers d'un écran administratif complexe, gère des centaines de programmes et de lois qui encadrent la vie sociale et économique de notre société.

En vingt ans, nous sommes passés d'un Etat qui intervenait peu dans l'orientation de la société à un Etat catalyseur et orienteur du développement économique et social. Aussi les champs d'action des acteurs gouvernementaux se sont développés dans plus d'une vingtaine de ministères, treize régions, neuf offices, vingt-six conseils, vingt-et-une commissions et plus de vingt sociétés d'Etat. L'Etat a déconcentré des services administratifs dans les régions, les districts, les divisions et les bureaux locaux. Il s'est créé autant de divisions administratives qu'il y a de ministères.

Parmi les différents domaines ministériels seulement trois secteurs ont fait l'objet d'une certaine décentralisation. Dans le secteur de l'éducation, les commissions scolaires régionales sont dirigées par des commissaires élus qui ont la responsabilité d'organiser des services éducatifs de niveau primaire et secondaire dans leur région. Dans le secteur de la santé et des services sociaux, les structures locales et régionales (C.L.S.C., C.S.S., C.H., C.R.S.S.S.) sont dirigées par un conseil d'administration mixte composé d'usagers élus et de professionnels-employés de l'Etat.

Dans le secteur municipal très peu de changements se sont opérés. Les collectivités locales sont dotées d'une structure politique en apparence autonome mais oeuvrant dans un champ de responsabilités relativement restreint par l'encadrement des différentes commissions et directions du ministère des Affaires municipales. Dans l'ensemble ces trois secteurs sont encadrés par des grands paramètres et une foule de normes définies par le gouvernement central.

Malgré une apparente décentralisation dans ces trois secteurs et bien que l'on ait procédé à une décentralisation régionale et locale des services administratifs de l'Etat; ce

sont les administrations centrales qui ont gardé les pouvoirs de décision sur la distribution des ressources financières et techniques affectées au niveau régional et local.

En partant d'une vision régionale et locale on observe que deux tendances importantes ont marqué les interventions publiques: la centralisation et la sectorisation. Deux tendances auxquelles il était difficile d'échapper compte tenu de l'accélération des transformations et du développement de l'appareil d'Etat.

Cependant une des conséquences de ces tendances a été de priver les collectivités locales et régionales d'un pouvoir d'initiative leur permettant de mettre en oeuvre des actions locales à partir d'une vue d'ensemble de leurs problèmes d'aménagement et de développement. Ainsi la segmentation et le cloisonnement des secteurs d'activités, alliés à une manière de gérer les choses à partir de critères et de normes nationales, font que les institutions gouvernementales sont relativement impuissantes à apporter les bonnes solutions aux problèmes locaux et régionaux. De plus le cloisonnement sectoriel de l'Etat a façonné le cloisonnement des organismes locaux et régionaux. L'autre conséquence, plus grave pour une société qui se veut démocratique, est celle de l'éloignement du citoyen par rapport aux centres de décision et de consultation.

En somme, au niveau local et régional, l'approche administrative a prévalu sur l'approche politique. Si au niveau national, la fonction gouvernementale permet d'avoir une vue d'ensemble sur les politiques appliquées par différents ministères; par contre au niveau régional et local la difficile intégration des services publics, au sein d'une structure politique autonome et démocratique, a privé les régions d'un outil de coordination essentiel à leur développement.

Déjà au niveau central, les perspectives de solutions des problèmes occasionnés par le cloisonnement des secteurs, abondent dans le sens d'une harmonisation/coordination des champs occupés par la fonction gouvernementale. Cependant pour être effective au niveau local et régional cette harmonisation devra se faire dans une optique de décentralisation.

La décentralisation et la réforme des structures locales

Ce diagnostic, sur les conséquences de la centralisation et de la sectorisation de notre système politico-administratif, il est posé à la fois par des agents de l'appareil gouvernemental et par des organismes régionaux et des collectivités locales. Afin d'inverser ces tendances l'Etat, et ce sous différents gouvernements, a tenté de poser les jalons de la décentralisation. Mais qu'est-ce au juste que la décentralisation? Le Petit Robert indique que "la décentralisation est une action par laquelle la gestion administrative d'une région est remise à des autorités locales élues (et non à des agents nommés par le pouvoir central)".

Parce qu'elle fait référence à des autorités locales élues il faut rechercher les germes de la décentralisation dans les projets de réforme des structures des collectivités locales.¹ Au Québec, comme dans certains autres pays (l'Angleterre, la France, la Suède, la province d'Ontario), c'est autour de la fonction "aménagement du territoire et urbanisme" que se jouera en constante interrelation la décentralisation et la réforme des collectivités locales.

Pourquoi l'aménagement du territoire? Parce que c'est une fonction englobante, qui touche à "l'organisation globale de l'espace, destinée à satisfaire les besoins des populations

1 L'expression collectivités locales se réfère ici à l'ensemble des représentants élus pour former les conseils municipaux.

intéressées, en mettant en place les équipements nécessaires et en valorisant les ressources naturelles".¹

De plus cette fonction implique une planification plus ou moins élaborée nécessitant une harmonisation/coordination des divers acteurs-décideurs du secteur public soumis ou non au droit de regard des acteurs-administrés.

Il s'agit donc d'une fonction clé éminemment politique en ce sens qu'elle a pour effet de structurer les relations entre les collectivités locales et l'Etat. C'est autour de cette fonction que l'Etat a entrepris, depuis 1960, de restructurer les collectivités locales. A partir du début de la révolution tranquille, les divers gouvernements successifs ont mis sur pied plusieurs commissions d'enquêtes ayant trait aux structures des collectivités locales et à l'aménagement du territoire.

Sous le gouvernement de Jean Lesage, quatre commissions se mirent à l'étude de ces deux thèmes. La commission Bélanger, enquêtant sur les sources de revenus des municipalités et des commissions scolaires, recommanda une intensification de la politique de regroupement municipal. Les commissions Sylvestre et Blier s'attaquèrent plus spécifiquement aux problèmes des grandes agglomérations. Par la suite, la commission La Haye (1963) vint compléter les études sectorielles par une vision globale de l'aménagement du territoire où elle retrace les grands problèmes urbains: croissance rapide des villes, développement mal planifié, congestion de la circulation, pollution, disparition des bonnes terres agricoles, destruction des unités de voisinages. Elle souligne l'incapacité du cadre juridique, en vigueur, à solutionner les problèmes engendrés par l'urbanisation.

1 Le Petit Robert, définition de l'aménagement du territoire.

La solution proposée par la commission La Haye fut tout aussi globale: renforcement de l'encadrement juridique et normatif accompagné d'une ouverture des mécanismes de consultation au niveau local.

C'est à partir de cette période que se définissent les éléments de base de la réforme des collectivités locales. Dès lors, s'amorce la tendance à la formation d'organismes supra-municipaux, tendance orientée vers l'adaptation des structures politiques aux structures économiques dorénavant régionales.

Le gouvernement de l'Union Nationale, que dirigea Daniel Johnson, repris à son compte les recommandations du rapport La Haye. Le ministre des affaires municipales de l'époque précisa son intervention dans le plan REMUR (Renouveau municipal et urbain). Dans ce plan le ministre propose la formation de villes "viabiles" et prévoit accroître le nombre de communautés urbaines et régionales.

Cependant c'est le gouvernement libéral de Robert Bourrassa qui reprendra le projet REMUR et qui précisera pour la première fois l'enjeu du pouvoir par rapport à la fonction aménagement. L'enjeu c'est la prise en main de cette fonction par l'Etat ou la régionalisation des structures locales afin qu'elles puissent assumer cette fonction au niveau régional.

Dans un avant projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire on proposa de remettre à trois niveaux la responsabilité d'élaborer et de soumettre un plan d'aménagement: le municipal, le secteur (comté) et la région administrative. Devant l'absence de structures politiques au niveau des régions administratives, l'élaboration des schémas d'aménagement est confiée à l'O.P.D.Q. Le gouvernement se réservait le droit

d'appropriation finale sur tous les plans. On assista alors à une levée de bouclier systématique de la part de l'U.M.Q. et de l'U.C.C.Q. Ce projet bouleversait ni plus ni moins les collectivités locales par la présence des schémas d'aménagement régionaux qui seraient élaborés par le gouvernement. Le projet de loi fut mis sur la glace en 1973 et le gouvernement forma immédiatement le groupe de travail sur l'urbanisation (commission Castonguay) qui devait reprendre l'élaboration des lignes directrices d'une politique générale d'urbanisation.

En 1976, avant la fin de son mandat le gouvernement libéral présenta un nouveau projet de loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Dans ce projet, le niveau régional est éclipsé des procédures d'élaboration des schémas d'aménagement. On fixa deux niveaux d'interventions: l'agglomération de municipalités urbaines et le niveau municipal (urbain). Le premier niveau devait adopter un schéma d'agglomération et le second adopterait un plan directeur et des règlements de zonage et de lotissements en conformité avec le schéma d'agglomération. Cette fois l'obligation ne touchant que les villes, les milieux ruraux protestèrent vivement contre l'adoption d'une réforme qu'ils percevaient comme une menace à la survie et au développement des régions rurales. Après une première lecture, le projet de loi 12 est abandonné à la fin de la session de 1976.

Au cours de la dernière période gouvernementale, c'est avec la même insistance que l'on reprit le projet de restructuration des collectivités locales. Dans son message inaugural le premier ministre Lévesque annonça que son gouvernement avait l'intention de faire adopter une politique de "décentralisation" de façon à inverser la tendance à la centralisation qui s'est manifestée depuis la révolution tranquille. Il parla d'un projet de réforme globale qui devait toucher les secteurs des affaires

sociales, de l'éducation, des loisirs et de l'aménagement. L'élément central de ce projet était le transfert d'une partie des pouvoirs de niveau provincial au niveau régional.

Bien qu'inscrit dans cette optique, le projet de décentralisation est réduit de nouveau à la seule fonction de l'aménagement que l'on présente comme étant la pierre angulaire de la décentralisation. D'autres fonctions pourraient éventuellement être décentralisées mais leurs choix et les modalités de décentralisation posent des problèmes complexes dont les éléments nécessitent une plus longue étude.

Ainsi la fonction aménagement et urbanisme, qui a été mise à l'étude depuis le gouvernement Lesage, fut de nouveau le fer de lance approprié pour la création d'une nouvelle institution régionale intégrant les municipalités dites "urbaines" et les municipalités dites "rurales" au sein de conseil de comté renouvelé qui porterait le nom de municipalité régionale de comté.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme est adoptée, par l'assemblée nationale en 1979, suite à une ample consultation et à l'accord de principe de l'U.M.Q. et de l'U.C.C.Q. Rappelons que la mise sur pied des nouvelles structures régionales peut s'échelonner sur une période de trois ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi (15 avril 1980). Le gouvernement s'est engagé à procéder à une consultation auprès des collectivités locales qui devront soumettre au ministre des affaires municipales un projet de lettres patentes définissant le territoire et les modalités de représentation des municipalités au sein des M.R.C. Ces nouvelles unités auront un délai de sept ans pour adopter un schéma d'aménagement. Le schéma est conçu comme un instrument de planification et de contrôle de l'aménagement du territoire devant s'élaborer en concertation avec les

municipalités membres et le gouvernement. Cette loi oblige les différents intervenants gouvernementaux à déposer auprès des représentants de la M.R.C., leurs intentions d'aménagement. Les municipalités doivent également adopter des plans et règlements d'urbanisme en conformité avec les grandes lignes du schéma d'aménagement qu'elles auront adopté au niveau régional. Le schéma d'aménagement et le plan d'urbanisme doivent être présentés aux citoyens pour consultation.

Ainsi après plus de vingt ans et en se référant toujours à la fonction aménagement, l'Etat a réussi à faire un consensus sur la nécessité de mettre en place un palier intermédiaire entre la municipalité locale et le gouvernement.

La décentralisation de la fonction aménagement.

L'aménagement du territoire est une fonction qui a pour but l'organisation globale de l'espace en mettant en place des équipements et en valorisant les ressources naturelles. Les compétences relatives à cette fonction ne sont pas le propre de l'Etat, ni des comtés, ni des municipalités car elles peuvent s'exercer aux trois niveaux. Cependant l'Etat peut avoir préséance sur les deux autres niveaux en adoptant des politiques d'aménagement par voie de législation. En effet, devant l'absence de structures régionales, l'Etat est intervenu de plus en plus à l'échelle régionale.

En remettant des pouvoirs d'aménagement et en créant une structure politique intermédiaire ¹ l'Etat procède à une décentralisation partielle puisqu'il remet, aux autorités indirectement élues d'une région, la gestion administrative de l'aménagement du territoire. De plus la fonction aménagement, qui en est une

1 Intermédiaire est pris dans deux sens: le premier une échelle géographique entre le pays et la localité et le deuxième parce qu'il ne s'agit pas d'un gouvernement régional mais plutôt d'un conseil régional.

d'harmonisation et de coordination, nous semble être la plaque tournante qui permettra de procéder à une décentralisation territoriale intégrée à l'échelle des M.R.C.

La décentralisation territoriale est dite intégrée lorsque les pouvoirs de plusieurs secteurs sont délégués à un seul organisme. Les M.R.C. pourraient se prêter à la décentralisation territoriale intégrée. Cependant il faut noter que la délégation de pouvoir peut s'opérer également à partir des municipalités locales; ce qui dans ce sens serait une centralisation régionale. La M.R.C. n'a pas le pouvoir de lever des impôts. Aussi si on lui délègue des responsabilités à partir du niveau national, celui-ci devra accorder une enveloppe globale à la M.R.C. pour qu'elle exerce ses fonctions.

Quant aux responsabilités municipales qui peuvent être déléguées à la M.R.C., elles sont précisées par l'article 189 de la loi 125. Cet article précise le champ des compétences intermunicipales, entre la M.R.C. et les municipalités urbaines. Il a trait à l'évaluation foncière, la perception du droit des mutations immobilières et l'exploitation d'un système de gestion des déchets. Ces compétences sont déjà assumées vis-à-vis les municipalités rurales par le conseil de comté.

La responsabilité d'élaborer et d'adopter un schéma d'aménagement est une décentralisation partielle parce que partagée entre le niveau national, régional et local. Au niveau local il ne s'agit pas d'une centralisation régionale parce que toutes les municipalités délèguent un membre de leur corporation municipale à la table de la M.R.C. De plus c'est à chacune des municipalités locales que revient la responsabilité d'élaborer et d'adopter un plan et des règlements d'urbanisme.

Le schéma d'aménagement, parce qu'il touche à l'organisation de l'espace régional, conduira à préciser les interrelations entre les municipalités d'une part mais aussi entre les agents de développement économique régionaux. Il permettra également de préciser les interrelations entre les différents ministères et la M.R.C. La grande difficulté dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement, sera d'intégrer les objectifs municipaux et ministériels dans une politique cohérente d'aménagement à l'échelle régionale.

Le schéma d'aménagement: un instrument de base pour la coordination de l'aménagement et du développement.

A partir des principaux éléments d'un schéma d'aménagement nous pouvons examiner comment son élaboration en fait la plaque tournante des interrelations entre plusieurs secteurs d'activités et les institutions qui y oeuvrent.

Les principaux éléments devant et pouvant faire partie d'un schéma d'aménagement ont été énoncés dans la loi 125. Pour les besoins de l'analyse, nous les avons classés en trois catégories: les objectifs et les principes d'interventions, le zonage, les infrastructures et les équipements.

Dans la catégorie objectifs et principes d'interventions on retrouve un seul élément c'est celui de la définition des grandes orientations de l'aménagement du territoire.

La catégorie zonage comprend trois éléments; ce sont:- la délimitation des grandes affectations du territoire,

- la délimitation des périmètres d'urbanisation,
- l'identification des zones d'inondation, d'érosion et de glissement de terrain,

- l'identification des territoires présentant un intérêt d'ordre historique, culturel, esthétique ou écologique.

La catégorie infrastructures et équipements comprend quatre éléments qui sont, l'identification et la localisation approximative

- des équipements et infrastructures que la M.R.C. considère de caractère intermunicipal,
- des équipements et des infrastructures à être mis en place par le gouvernement ainsi que par les organismes publics et les corporations scolaires,
- des réseaux majeurs d'électricité, de gaz, de télécommunications et de câblodistribution,
- le tracé approximatif et le type des principales voies de circulation.

Les objectifs et les principes d'interventions

Avant de déterminer le zonage et l'identification des équipements et infrastructures à installer sur le territoire la M.R.C. devra procéder à l'élaboration des grandes orientations de l'aménagement du territoire. Il s'agit de l'élément fondamental à partir duquel seront élaborées les autres parties du schéma d'aménagement.

A notre avis le rôle primordial de la M.R.C. sera de favoriser une organisation cohérente de l'espace qui corresponde aux aspirations des citoyens et qui permette une utilisation et un développement harmonieux des fonctions qui seront affectées à telle ou telle partie du territoire. Elle devra donc élaborer ses objectifs d'interventions en tenant compte de tous les intervenants en matière d'aménagement du territoire.

Parmi ces intervenants on retrouve le gouvernement, ses ministères et ses mandataires. La loi 125 prévoit que le ministre doit faire parvenir au conseil de la M.R.C. "un document synthèse décrivant les orientations préliminaires que le gouvernement, ses ministères et mandataires ainsi que les organismes publics entendent poursuivre en matière d'aménagement dans le territoire de la M.R.C. ainsi que des documents relatifs aux équipements, infrastructures et projets d'aménagement que ceux-ci entendent réaliser dans le territoire de la M.R.C. et qui sont susceptibles d'affecter l'élaboration du schéma d'aménagement".¹

Ces documents devraient permettre à la M.R.C. d'avoir une vue d'ensemble des interventions du gouvernement sur son territoire. De son côté, la M.R.C. devra "élaborer une proposition préliminaire d'aménagement afin de permettre la consultation sur le contenu du schéma et la conciliation de ses objectifs avec ceux des municipalités et du gouvernement. Cette proposition préliminaire est présentée sous forme d'options d'aménagement accompagnée d'une présentation des coûts approximatifs de chacune d'elles".²

Comment s'y prendra-t-on pour élaborer cette proposition préliminaire? Les objectifs d'interventions, qui constituent le point de départ des options d'aménagement, seront sans doute déterminés suite à une analyse ayant pour but de présenter la situation de la région. Il sera nécessaire de connaître l'évolution démographique, la situation dans les différents secteurs d'activités économiques et enfin le potentiel et l'état d'occupation actuelle du sol. Cette analyse soulèvera différents problèmes d'aménagement auxquels devra s'attaquer la M.R.C. dans l'élaboration de sa proposition préliminaire.

1 Loi 125, article 11.

2 Loi 125, article 12.

Il existe trois modalités pour entreprendre l'élaboration du schéma d'aménagement. La première consisterait à remettre à une firme privée ou à des fonctionnaires attachés à la M.R.C. le mandat de faire la cueillette des données et de procéder à une analyse. Le tout serait remis aux maires et ceux-ci détermineraient les politiques et les options d'aménagement qu'ils entendent poursuivre en matière d'aménagement du territoire. La population et les organismes du milieu seraient ensuite consultés à partir d'un document préliminaire.

La deuxième modalité consiste à associer, dès le départ, la population et les organismes du milieu à l'analyse de la situation et à l'élaboration du schéma d'aménagement. Suite à une première analyse qui peut être faite par des employés de la M.R.C. le conseil de maires constitue un certain nombre de commissions en fonction des principaux secteurs d'activités. Ces commissions permettent de regrouper les divers intervenants impliqués dans chaque secteur d'activité choisi. Ainsi une commission d'agriculture regroupe divers intervenants: producteurs privés, associations de développement agricole, société d'aménagement. Ceux-ci analysent la situation générale du secteur, posent un diagnostic sur les problèmes d'aménagement du territoire qui affectent leur secteur d'activités, et déterminent des options d'aménagement et leurs ordres de priorité.

L'élaboration du plan d'aménagement des Iles-de-la-Madeleine est un exemple de la mise en application de cette deuxième modalité. Le conseil de comté des Iles a formé sept commissions dans des domaines jugés prioritaires. Ces commissions couvrent les secteurs suivants: l'agriculture, la pêche, l'activité minière et portuaire, le développement touristique, l'environnement, les transports et les loisirs. Ces commissions sont consultatives et leurs recommandations doivent être entérinées par le conseil de comté.

La troisième modalité consiste en une démarche intermédiaire aux deux premières que nous venons de décrire. Sans former diverses commissions ou comités sectoriels, le conseil de la M.R.C. peut mettre sur pied une commission d'aménagement composée d'élus et assistée par une équipe technique. Cette commission entreprend une tournée d'information et de consultation auprès des municipalités et une série de rencontres sectorielles auprès des intervenants oeuvrant dans des champs d'activités tels que l'agriculture, la forêt, le tourisme, l'industrie et le commerce, les loisirs, la culture, la protection de l'environnement etc...

D'une part, les rencontres avec les municipalités permettent de connaître les préoccupations de celles-ci en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de saisir les problèmes locaux et les solutions suggérées par les conseils municipaux. D'autre part, les rencontres sectorielles sont faites dans le but de connaître les problèmes d'aménagement vus sous l'angle du développement des divers secteurs considérés. L'élaboration du schéma d'aménagement du comté de Labelle est un exemple de l'application de cette troisième modalité.

Faite selon la première modalité, l'élaboration des grandes orientations de l'aménagement du territoire serait du ressort de quelques spécialistes qui travailleraient en fonction d'un mandat reçu de la part du conseil de la M.R.C. Dans ce cas les objectifs d'aménagement risquent de ne pas correspondre aux attentes des municipalités et des intervenants dans les secteurs d'activités.

Les municipalités et les intervenants dans les secteurs d'activités ne sont-ils pas des interlocuteurs privilégiés qui connaissent les problèmes d'aménagement du territoire? Les deux modalités qui favorisent à priori leur participation à l'élaboration des grandes orientations, permettent de faire une ana-

lyse qui colle davantage aux situations vécues. De plus ces deux modalités permettent aux divers intervenants de saisir davantage l'utilité d'un schéma d'aménagement du territoire et de faire part au conseil de maire d'un certain nombre d'options d'aménagement désirées.

Le zonage

Les éléments qui sont inclus dans cette catégorie préciseront les grandes affectations du sol, les périmètres d'urbanisation et les zones présentant des caractéristiques historiques, culturelles, écologiques ou esthétiques à protéger.

Les grandes affectations du sol déterminent, en fonction de leur potentiel et des structures géographiques existantes, à quelles fins pourra être utilisée telle ou telle partie du territoire. On déterminera ainsi la vocation des zones agricoles, forestières touristiques, industrielles etc...

A l'intérieur des grandes zones d'utilisation du sol, le schéma d'aménagement devra préciser les périmètres d'urbanisation, c'est-à-dire les périmètres des villes et villages. Toutefois la délimitation de ces périmètres revient également à chacune des municipalités qui auront à le faire dans leur plan d'urbanisme. La M.R.C. aura à harmoniser ces périmètres avec les grandes zones d'affectation du sol, ainsi qu'avec les zones présentant un intérêt d'ordre historique, culturel, écologique ou esthétique.

L'harmonisation des grands types d'utilisation du sol sera une opération difficile à réaliser. Si les municipalités et les intervenants sectoriels participent à ce processus en exposant leurs points de vue sur les principes devant guider le zonage, il leur sera plus facile par la suite de comprendre les propositions suggérées par la M.R.C.

Equipements et infrastructures

Reste la troisième catégorie. C'est à ce niveau que s'établiront les interrelations entre les diverses institutions impliquées dans le choix de l'identification et la localisation des infrastructures et équipements.

Quels sont les équipements et infrastructures qui peuvent être considérés de caractère intermunicipal et de ce fait être gérés par la M.R.C.? Ici on peut émettre certaines hypothèses qui ne manqueront d'animer la discussion. S'agira-t-il d'équipements de loisirs, d'équipements culturels? S'agira-t-il de système de gestion des déchets, de services d'aqueducs, d'usines de traitement des eaux usées? Ou bien d'un système de transport public? Dans un milieu faiblement peuplé et composé de petites municipalités, les choix de localisation seront difficiles à faire. Cependant de tels équipements et infrastructures seront envisageables si la population en ressent le besoin et peut en assumer les coûts. L'aspect fondamental sur lequel repose ce premier élément est sans doute la volonté de coopération de plusieurs municipalités en vue de la réalisation d'équipements et d'infrastructures qui seraient trop coûteux pour une seule.

Le deuxième élément implique plusieurs institutions gouvernementales, les organismes publics et les corporations scolaires. Les divers équipements et infrastructures que ces institutions veulent installer sur le territoire de la M.R.C. devront être connus et feront certainement partie d'une négociation avec les représentants de la M.R.C. Que ce soit la localisation d'une nouvelle école pour la commission scolaire, un nouveau C.L.S.C. pour le M.A.S., une intention de délimiter un parc provincial ou une réserve écologique, tous ces projets seront connus à la table de la M.R.C. qui pourra ainsi en évaluer l'impact régional.

La M.R.C. sera également informée des zones projetées pour la mise en place des réseaux majeurs d'électricité, de gaz, de télécommunication et de câblodistribution. La plupart de ces réseaux devront s'ajuster aux règlements de zonage établis par la M.R.C. et les municipalités.

Enfin le tracé approximatif et le type des principales voies de circulation permettra à la M.R.C. d'évaluer l'impact du développement du réseau national dans son milieu mais aussi de prendre en compte l'amélioration et l'entretien des réseaux secondaires.

Comme nous venons de le voir le schéma sera un instrument de base qui permettra de coordonner et de rendre cohérent les multiples actions d'aménagement. Toutefois en raison de la diversité des objectifs et des actions d'aménagement des divers intervenants impliqués on peut prévoir que cette tâche ne sera pas facile.

La planification de l'aménagement est une fonction englobante qui permet d'avoir une vue d'ensemble sur l'évolution du développement et de l'aménagement dans une région. La structure politique qui aura la maîtrise de cet instrument sera également l'organisme privilégié pour la décentralisation de certaines responsabilités détenues par le gouvernement provincial. La dernière partie de ce texte ouvre la discussion sur les perspectives de décentralisation.

Les perspectives de décentralisation.

La loi 125 crée les M.R.C. et leur donne des pouvoirs d'aménagement. Ces organismes seront mis en place à l'échelle des petites régions d'appartenance et auront la maîtrise d'une fonction englobante, celle de l'organisation de l'espace. De plus le gouvernement pourrait lui confier d'autres responsabilités mais les perspectives de décentralisation restent vagues. Toutefois nous estimons qu'il est possible d'envisager la décentralisation de certaines responsabilités de niveau national et que c'est à partir de la fonction aménagement du territoire que l'on peut entrevoir les perspectives de la décentralisation.

Par rapport à la fonction aménagement, des responsabilités détenues par plusieurs ministères n'ont pas été décentralisées au niveau de la M.R.C.

Ainsi des ministères se gardent encore des pouvoirs sur:

- la mise en place d'infrastructures industrielles (parcs) (MIC),
- la protection et la mise en valeur des sites historiques et naturels (M.A.C.),
- le zonage agricole (commission de protection des terres agricoles) (CPTA),
- la détermination des zones commerciales (centre-ville, centre d'achat périphérique), (M.I.C.),
- les mesures d'urgence et de protection contre les inondations et les accidents naturels,
- l'utilisation du lit et des berges des cours d'eau,
- l'aménagement et la restauration des lacs,
- le contrôle de l'exploitation des carrières, gravières et sablières,
- la mise en valeur des terres publiques comprises dans le territoire des M.R.C.

Ces responsabilités devraient-elles être transférées à la M.R.C.? Pour l'instant les schémas d'aménagement devront être élaborés en relation étroite avec plusieurs ministères qui contrôlent ces domaines d'interventions.

L'aménagement c'est aussi la mise en valeur des ressources naturelles. Les principales ressources naturelles de surface sont l'eau, la forêt, la faune. Dans le secteur de l'eau, les M.R.C. pourront se doter d'équipements et d'infrastructures pour la collecte des eaux potables et la récupération des eaux usées. La gestion du réseau de desserte et des branchements continuera cependant à relever du niveau municipal.

Quant à la protection, la mise en valeur et le contrôle de l'exploitation de la forêt et de la faune ceux-ci relèvent de plusieurs ministères. Les responsabilités de protection et de contrôle de l'exploitation de la forêt et de la faune pourraient-elles être décentralisées au niveau de la M.R.C.?

Le schéma d'aménagement peut comprendre le tracé approximatif et le type des principales voies de circulation. Par ce fait même la M.R.C. ne s'intéressera-t-elle pas à la construction et à l'entretien des routes secondaires. Cette fonction est sous la responsabilité du ministère des transports qui administre des programmes par l'intermédiaire de douze bureaux régionaux et de 47 districts. Les M.R.C. ne pourraient-elles pas administrer les enveloppes financières accordées pour ces programmes? Pourraient-elles également administrer l'aide financière à l'amélioration du réseau municipal?

On sait également que dans le domaine des loisirs et de la culture les municipalités prennent de plus en plus d'initiatives. Cependant elles ont à traiter avec une foule d'interve-

nants (commissions scolaires régionales et locales, organismes sans but lucratif, Haut commissariat à la jeunesse aux sports et loisirs, ministère des Affaires culturelles). Compte tenu de leur faible taille, des municipalités ne peuvent se payer des équipements lourds. Les M.R.C. pourraient-elles prendre la responsabilité de la mise en place des équipements lourds comme les arénas, les centres culturels, les bibliothèques publiques?

L'habitation relève en général du domaine privé mais la Société d'habitation du Québec administre certains programmes d'aide financière au niveau municipal. La M.R.C. pourrait-elle se voir confier la planification de la rénovation et des besoins en logements en liaison avec le schéma d'aménagement? La S.H.Q. devrait-elle décentraliser ses services au niveau de la M.R.C.?

Enfin dans le domaine de la promotion économique et touristique la M.R.C. devrait-elle assurer progressivement la gestion des parcs industriels? Etablir et gérer un fond de développement industriel? Faire la promotion industrielle? Gérer les équipements publics de tourisme et faire la promotion touristique?

Enfin de telles perspectives de décentralisation doivent être étudiées en regard de questions plus fondamentales qui relèvent des objectifs mêmes de la décentralisation.

La décentralisation permettra-t-elle une meilleure distribution des ressources financières et techniques au niveau local et régional? Evitera-t-elle les problèmes de sectorisation dont nous avons parlé au début? Donnera-t-elle un réel pouvoir d'initiative aux M.R.C.? Les M.R.C. seront-elles ainsi plus

près des citoyens et plus efficaces dans leurs services?

Telles sont les principales questions que nous nous posons au début de cette décennie qui sera sans doute marquée par la décentralisation.

Yves BECOTTE,
Géographe.

3.2 LA LOI 125 ET LES RAPPORTS ENTRE LE MILIEU RURAL ET LE MILIEU URBAIN.

L'un des défis posé par l'application de la loi 125 est de réunir urbains et ruraux pour les faire réfléchir et discuter sur le genre de région, de ville et de village dans lequel ils voudront vivre.

Le loi 125 impose un scénario très précis pour le déroulement des activités en vue d'en arriver à un aménagement qu'on veut ordonné du territoire québécois. Premièrement, la loi oblige les municipalités urbaines et rurales à se réunir autour d'une même table (voir l'article 167 de la Loi traitant de la consultation) afin de réaliser la réunion de la ville et de la campagne. Deuxièmement, la loi précise les modalités selon lesquelles se fera cette réunion. Je veux ici faire allusion à la représentation des municipalités locales au sein du Conseil de la municipalité régionale de comté. Troisièmement, la loi fixe la nature des activités que devront réaliser les membres de la MRC, soit essentiellement la préparation et l'adoption d'un schéma d'aménagement.

Ce qu'à fait le législateur en adoptant la loi 125 peut donc se résumer ainsi:

- il a préparé un grand banquet;
- il a décidé du menu;
- il a lancé aux municipalités une invitation à y participer tout en ne leur permettant pas de décliner cette invitation.

On peut se demander si les convives satisferont leur faim et s'ils digéreront bien leur repas par la suite. En des termes moins gargantuesques, cette double question peut

se formuler ainsi: qu'est-ce que l'élaboration d'un schéma d'aménagement apportera de nouveau dans la résolution des problèmes des municipalités urbaines et rurales? Tous sortiront-ils gagnants de cet exercice ou, au contraire, y aura-t-il quelques perdants?

Avant de tenter de répondre à cette double question, il est bon de rappeler très sommairement l'évolution de la pensée et des préoccupations du législateur dans le domaine de l'aménagement du territoire, lesquelles ont finalement donné lieu à l'adoption de la loi 125.

Pour ce faire, il faut revenir aux années '60 et au Rapport de la Commission provinciale d'urbanisme (ou Rapport LaHaye). Dans ce rapport, les auteurs reconnaissaient la nécessité absolue de relier intimement, voire même de subordonner tout plan d'urbanisme, qu'il soit local ou régional à un plan de développement économique et social à l'échelle provinciale d'abord puis à l'échelle régionale. Toute activité de planification de l'espace devait être subordonnée à cette planification économique et sociale du territoire, laquelle devait se traduire ultimement par une programmation d'implantation des grands équipements. L'analyse des projets qui ont suivi, soit l'avant-projet de 1972, le projet de loi 12 de 1976 et finalement la loi 125 montre que progressivement on en est venu à privilégier une planification urbanistique qui n'aurait pas comme prérequis l'instauration d'un processus systématique de planification économique. A ce sujet, l'absence de toute référence à l'O.P.D.Q. (et aux dix (10) grandes régions administratives) tant dans la loi 125 que dans le projet de loi 12 est significative. Cette évolution de la pensée tient en grande partie au sentiment qui s'est développé progressivement dans l'appareil étatique selon lequel le développement ne peut être planifié. Tout au plus, il peut être

géré avec rationalité dans l'espace. On en est donc venu, avec la loi 125, à une législation orientée vers une conception réglementaire de l'aménagement en oubliant l'idée d'une réelle planification économique. De plus, la participation populaire favorisée par la loi ne semble pas devoir conduire à une mobilisation des intérêts des individus, des groupes et des gouvernements locaux ni à une véritable concertation de tous ces acteurs.

Dans un tel contexte, on peut se demander si les ruraux et les urbains auront des préoccupations similaires ou tout au moins conciliables au moment de l'élaboration du schéma d'aménagement. Parleront-ils le même langage? Or, il me semble que les problèmes et les préoccupations de ces deux groupes de la population ont moins de traits communs que le laisse entrevoir la loi 125.

Le milieu rural est particulièrement préoccupé par un développement économique de ses ressources physiques et humaines de même que par un accroissement du bien-être socio-économique de sa population. Tout près de nous, les réactions récentes des populations rurales face au projet de fermeture de villages de l'arrière-pays puis la réalisation des Opérations Dignité ont bien montré la volonté des ruraux de réaliser un développement économique et social de leur milieu. Leurs préoccupations ne vont pas nécessairement à l'encontre d'une planification spatiale du territoire rural; mais il apparaît évident qu'une telle planification spatiale n'aura pour eux de véritable sens que si elle est la conséquence nécessaire d'une stratégie de développement économique du milieu rural.

Les préoccupations du milieu urbain m'apparaissent différentes. Les villes possèdent une dynamique interne qui leur permet de générer, du moins en partie, leur propre développement économique et, par voie de conséquence, d'assurer à leur population un certain niveau de bien-être économique. L'application de la loi 125 en milieu urbain favorisera l'ordonnement dans l'espace des activités économiques de type urbain. Cet ordonnancement sera lui-même générateur de développement économique du milieu urbain.

Si ces quelques commentaires s'avèrent justes, on peut imaginer que les urbains et ruraux ne viseront pas les mêmes objectifs au moment de l'élaboration du schéma d'aménagement et lors de sa réalisation subséquente. Cette divergence de vues pourra éventuellement être vécue difficilement quand viendra le moment de financer la mise en place des équipements régionaux.

Ces inquiétudes nous ramènent directement à la représentation des municipalités locales au sein du Conseil de la municipalité régionale de comté. Déjà des difficultés ont surgi à ce niveau. Le milieu rural, compte tenu de sa taille de population relativement faible, craint une promotion des intérêts du milieu urbain au détriment des intérêts du milieu rural si le principe de la représentation proportionnelle est appliqué. On pourrait croire que cette crainte est attribuable à une méconnaissance de la Loi. Il me semble que, plus profondément, c'est la spécificité des attentes du milieu rural par rapport à celles du milieu urbain qui explique, en partie du moins, cette attitude.

Il est à espérer que la discussion entre urbains et ruraux réunis autour d'une même table ne se tienne pas que pour respecter les dispositions de la loi. Il est prévisible que

l'exercice sera ardu. Souhaitons cependant que le dialogue mènera à une meilleure connaissance réciproque de ces deux réalités que sont la ville et la campagne.

Alain TESSIER, urbaniste,
Ville de Rimouski.

PARTIE IV LA PLENIERE

- Les rapports d'ateliers
Michel POMERLEAU,
Linda ST-MAURICE,
Normand VOYER,
Guy BROCHU.
- Les principaux commentaires des
intervenants par
Jean LARRIVEE.



4.1 LES RAPPORTS DES ATELIERS.

4.1.1 L'atelier 1: le zonage agricole, son application.

Animatrice: Pauline Côté.

Personne ressource: Jean Blais.

Selon les participants, il est important de discuter de la pertinence de la loi sur le zonage agricole en regard des régions périphériques. On concède que, dans les grands centres, la pertinence de cette loi ne se discute pas, mais on estime nécessaire qu'elle soit adaptée aux spécificités des régions. En effet, dans les grands centres, la loi sur le zonage agricole est d'abord la réponse au problème de la spéculation et les participants reconnaissent unanimement que le contexte est tout autre en région périphérique, car il n'est pas nécessaire d'y restreindre l'accessibilité au territoire rural. On estime que la loi 90 est une loi d'esprit urbain qui perd en partie son sens en région, car en région ce n'est pas le problème de la conservation du territoire qui prévaut, mais bien celui du développement. Si l'on convient de la nécessité d'accorder la loi 90 aux spécificités régionales, on se demande toutefois s'il est possible de déterminer des modalités d'application effectivement spécifiques aux régions.

Par ailleurs, on croit que la loi 90 ne règlera rien au développement si on n'y ajoute pas des politiques de revitalisation du milieu; sans ces politiques, selon un des participants, on aura affaire à un "zonage de misère". On précise cependant que, voir la loi sur le zonage inutile au développement, c'est la juger trop sévèrement. On fait ainsi remarquer que le gel des sols permet une meilleure planification, ce qui est une étape préalable au développement.

Quelques participants disent donc ne pas croire que la loi 90 puisse nuire au développement et font confiance à la Commission de la Protection du Territoire Agricole dont on dit qu'elle saura faire les nuances nécessaires pour ne pas bloquer le développement susceptible de se faire en territoire zoné. En ce sens, on souligne qu'il est important de tenir compte de la dimension politique de l'application de la loi sur le zonage, application qui dépend des hommes en place, un participant ajoute que le pouvoir de décision est ici fondamental. Dans la même ligne de pensée, on a posé le problème de la logique qui guide l'application de la loi.

D'autre part, certains participants ont estimé que la désignation du territoire à zoner devrait se faire régionalement. Cette remarque a cependant soulevé la question du "qui" en serait chargé. Si l'on n'est pas en mesure de fournir des précisions sur les personnes ou les organismes qui pourraient assumer efficacement et légitimement une telle tâche, on s'entend au moins pour admettre que, dans une telle éventualité, il faudrait obligatoirement que les agriculteurs soient consultés.

Enfin, on a fait remarquer que la loi sur le zonage agricole ne devait pas se substituer en maître-d'oeuvre de l'aménagement du territoire.

Michel POMERLEAU,
Secrétaire de l'atelier I,
Etudiant à la maîtrise en
développement régional.

4.1.2 L'atelier 2: La loi 125 et la décentralisation

Animateur: Robert Carrier

Personne-ressource: Yves Bécotte

Tout comme la loi sur l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'atelier portant sur la thématique de la loi 125 et de la décentralisation a soulevé beaucoup de questions, voire même des problématiques. Quelques bribes de réponses s'y sont rattachées en regard d'expérience vécues antérieurement dans la région administrative de l'Est du Québec. Malgré ce constat, la discussion est demeurée très fructueuse.

C'est autour de la municipalité régionale de comté, nouvelle structure politique créée par la loi 125 que se sont polarisées les questions et les interventions.

Lieu de concertation selon tous les participants de l'atelier, la municipalité régionale de comté n'en demeure pas moins pour certains d'entre eux le rendez-vous prochain où se dérouleront les rapports de force pour la mainmise des pouvoirs entre organismes, élus-dirigeants de cette structure politique et, l'émetteur de cette législation, le gouvernement du Québec.

Pour eux, le rapport de force pourra se répercuter à tous les niveaux. En référence, on a entre autre soulevé la dualité des visions de développement entre les milieux urbain et rural. L'harmonisation de ces deux pôles disparates préconisée par le Ministère d'Etat à l'aménagement et à la décentralisation ne peut être qu'un voeu pieux dans un contexte valorisant l'urbanisation sous prétexte que ce processus de pola-

risation permet un meilleur rendement économique. Voeu pieux dans la mesure où en pratique, les politiques gouvernementales concernant le développement favorisent le milieu urbain au détriment du monde rural par leur non-applicabilité dans les zones des paroisses de cet hinterland.

De plus, le type de représentation sous-tendu par le plan d'aménagement et, plus précisément en rapport au titre des mécanismes de fonctionnement, il est permis de conclure à la continuité de la concentration des équipements, de l'infrastructure au sein du milieu urbain. De même, le financement de la municipalité régionale de comté basé sur le principe du per capita désavantage le milieu rural où la densité de population demeure très faible. Dans un tel contexte, le milieu urbain se voit favorisé.

Ce rapport de force sera tout aussi évident dans la concertation où nous revivrons les chicanes de clocher. On verra ainsi à l'élimination d'intervenants dynamiques du milieu qualifiés "d'indésirables" puisqu'en rupture des valeurs et volontés du développement du centre.

Dans cette lutte pour le pouvoir au sein de cette structure politique supra-municipale, l'élite locale institutionnalisée juridiquement par sa fonction d'élue démocratiquement sera ainsi bien placée pour en prendre les rênes. De ce scénario, le premier acte terminé, la municipalité régionale de comté deviendra le tampon entre les gouvernés et les gouvernants.

Pour d'autres participants, la municipalité régionale de comté constitue l'encadrement favorable à une meilleure planification du développement. C'est en fonction de la né-

cessité de concertation entre les diverses orientations des ministères, celles des organismes et celles de la population que la municipalité régionale de comté pourra répondre à une planification du développement des ressources dans l'optique d'une utilisation à capacité maximale. En ce sens, ces participants considèrent la municipalité régionale de comté comme l'encadrement de coordination basée sur le principe de concertation entre les divers intéressés au développement intermunicipal.

Pensant encore aux questions concernant la décentralisation des pouvoirs, un des participants de l'atelier a soulevé la réalité de l'existence présente et future des régions administratives auxquelles se rattachent les directions générales des ministères. Dans ce contexte, il est légitime de se questionner quant aux liens et rapports qui s'établiront entre les régions d'appartenance ou municipalité régionale de comté et ces bureaux régionaux des ministères. Pratiquement, la concertation constitue-t-elle le processus de base du développement futur? Et surtout, qui pourra se concerter sur un même pied d'égalité?

Et le financement? A gain de pouvoir, il faut penser à gain de financement. Les taxes payées par la population des périphéries au gouvernement du Québec reviennent sous formes de subventions. Sous quelle volonté ces subventions seront-elles redistribuées? Est-ce que les municipalités régionales de comté exigeront dans un futur des champs de taxation directe pour financer l'équipement nécessaire au développement?

En dernière instance on sait que de toute façon c'est le gouvernement du Québec par l'entremise de sa "Commission nationale de l'aménagement" qui pourra poser les gestes présup-

posés par les objectifs de cette loi.

Sans avoir fait un tour exhaustif de la thématique, l'atelier laisse quelques pistes, quelques hypothèses. Toutes imprécises soient-elles, elles n'en demeurent pas moins très importantes et, ainsi, demandent à être analysées.

Linda ST-MAURICE,
Etudiante à la maîtrise en
développement régional,
Secrétaire Atelier II.

4.1.3 L'atelier 3: Pour ou contre le zonage agricole?

Animateur: Gilles Roy

Personnes-ressources: Louis-Philippe Rioux,
Jean-Pierre Bélair.

L'adoption de cette loi, a fait dire à certains intervenants que l'Etat semblait manifester une volonté d'intervenir dans la production agricole et aussi dans le façonnement du paysage. Ainsi cette préoccupation devrait se traduire par des politiques qui tiendraient compte de l'ensemble de l'espace. On propose donc comme prolongement de cette action, la création d'une "Division générale de l'aménagement de l'espace rural" pour faire contrepoids à la "Division générale de l'urbanisme" qui est un organisme déjà existant. Ces deux organismes seraient toujours chapeautés par la "Commission nationale de l'aménagement". Le zonage agricole serait donc l'outil par excellence de cette "Division générale". Cette position reflète plutôt une préoccupation plus générale de l'aménagement de l'espace.

On a aussi souligné l'importance de régionaliser l'organisme qui a pour tâche de faire respecter cette loi. Il pourrait exister une inter-relation entre les régions zonées, par le biais des commissaires régionaux. On souligne aussi l'importance d'instaurer certaines modalités pour améliorer le fonctionnement de la loi, et ainsi trouver des mécanismes pour assouplir cette loi pour tenir compte des régions.

On constate qu'il n'existe aucune aide pour lancer de nouvelles industries dans les régions rurales, alors qu'au niveau des villes il en existe (subvention pour la localisation d'une industrie dans un parc industriel déjà existant).

Pour ce qui est des municipalités régionales de comtés, ces dernières semblent être la volonté de l'Etat d'unifier les forces de développement urbain et rural. Dans la réalité il apparaît clair que ce ne soit pas nécessairement le cas. A ce propos la "Division générale de l'aménagement de l'espace rural" serait l'outil tout désigné pour contribuer à aménager et à développer l'espace rural. Si ce n'est pas le cas, s'il n'y a pas équité des forces entre les ruraux et les urbains, ce sera le pompage inévitable de l'urbain sur le rural. Si les ruraux et les urbains ne sont pas de force égale autour de la table de la M.R.C., le rapport de domination ville-campagne ne pourra que mieux s'articuler et se développer. On entrevoit déjà des problèmes de pouvoirs au sein de ces deux lois; laquelle en dernière instance aura juridiction sur l'autre? Ainsi, selon certains la clé du dilemme réside dans l'intégration des intérêts des ruraux et des urbains. Certains, dans cette optique ont souligné l'importance de l'étape de tâtonnement qui se déroule actuellement et qui s'avère primordiale pour l'application de ces deux lois.

Un intervenant a fait remarquer que les agriculteurs de la région n'étaient pas tous d'accord avec la loi. Par ailleurs il s'avère évident que la majorité appuie cette mesure. En relation avec les transformations importantes qu'a subies notre agriculture régionale, cette loi si elle est appliquée, s'inscrirait comme un outil très important mis au service d'une étape de consolidation et de remembrement des fermes qui s'est amorcée de manière accélérée depuis environ 10 ans et qui se continue encore aujourd'hui. Cette loi s'inscrit donc au carnet des précautions à prendre pour ne pas freiner cette expansion et cette consolidation.

Plusieurs ont aussi fait remarquer que la loi était très importante dans une perspective du développement à long terme de la région. Dans le sens de la planification du déve-

loppement des axes routiers ou encore de l'éventuel passage de gazoducs.

Un autre argument en faveur de l'application de la loi était le remboursement de taxe foncière dont bénéficient les agriculteurs actuellement inclus dans la zone verte. Les agriculteurs étant dans les régions non-zonées bénéficient d'un remboursement de l'ordre de 40% alors que ceux qui sont zonés ont droit eux à 70% de remboursement. Après un calcul rapide, on s'aperçoit qu'encore pour notre région cette mesure a beaucoup moins de signification et d'importance. La valeur des fermes est beaucoup moindre que celles des régions de Montréal et Québec ainsi qu'un rôle d'évaluation souvent désuet qui est loin de rendre juste valeur aux fermes concernées. Aussi la loi de zonage pourrait selon certains, avoir des effets unificateurs surtout au niveau de l'accessibilité au crédit agricole. On soulignait aussi par le fait même le manque d'équité que l'office du crédit agricole entretenait entre les différentes régions et même à l'intérieur des régions.

Finalement, les intervenants se sont questionnés sur la pertinence de l'application intégrale de la loi. Si comme c'est le cas actuellement dans la région de Rivière-du-Loup les terres zonées se limitent à une bande étroite le long du littoral, qu'advient-il de ceux qui consentiront à demeurer par choix à l'intérieur de la zone exclue? Ainsi on peut se demander quelle est l'alternative de vie pour les non zonés.

En résumé, il est ressorti de l'atelier cinq grands points:

- De manière générale on s'entend sur le principe de la loi.

- On s'entend beaucoup moins sur les modalités d'application.
- On se donne une période de 5 ans d'application et après on pourra faire les réajustements.
- On s'interroge sur la volonté politique, à travers cette loi d'outiller le développement rural de chez nous.
- On s'interroge sur la volonté politique d'aménager les régions et localités dites non rentables et non viables.

Normand VOYER,
Etudiant à la maîtrise en
développement régional,
Secrétaire de l'atelier III.

4.1.4 L'atelier 4: Les implications de la loi 125.

Animateur: Pierre Bruneau

Personnes-ressources: Emmanuel Roy
Alain Tessier.

L'atelier visant à étudier en table ronde les implications de la loi 125 avait comme mandat de se pencher sur le rapport global entre le milieu rural versus urbain et l'idée et la forme de partage des pouvoirs contenus dans cette législation.

Intervention - Le rural n'a rien contre la planification mais le cadre une fois fait, y a-t-il quelque chose qui va venir à la campagne?

Animateur - Une ville qui s'entête à vouloir tout gérer tue sa poule aux oeufs d'or puisqu'une périphérie forte signifie un centre fort.

La loi 125 va brancher les périphéries sur les villes. Pour qu'il y ait croissance il faut créer des économies externes. La campagne ne dispose que de faibles moyens et les villes imposent leurs vues.

Intervention - Est-ce que les élus vont devenir altruistes?

Intervention - L'argument des villes de payer plus que leur quote-part ne tient pas puisque le gouvernement subventionnera les M.R.C.

Intervention - Le financement sera plutôt assuré par la population.

Intervention - Malgré tout le rural est perdant même dans le cas d'une structure de représentation d'une municipalité: un vote parce que Rimouski, avec son équipe, se trouve avanta- gé par rapport à un maire seul. Y aurait-il moyen de soutenir la périphérie? La ville possède ses techniciens, ses subven- tions et son parc industriel. S'il n'existe pas un moyen de donner des outils à la périphérie, la loi 125 reste un cadre vide.

Intervention - La loi 125 existe pour aménager le territoire et non le développer.

Intervention - Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec (B.A.E.Q.) favorisait l'émergence des pôles régionaux. Le rapport Higgins, Martin et Raynauld¹ soutenait cette logique également et prenait résolument partie pour un pôle provincial fort en l'occurrence Montréal. Avec la loi 125 il semblerait que ce mouvement persiste.

Intervention - La loi 125 est apparue pour faire face à la mon- tée des coûts des infrastructures et la baisse de la qualité de vie (eau, déchets, empilement humain). Le législateur a convenu de mettre de l'ordre dans tout ça, mais qui est en fait le légis- lateur? C'est un individu pressé qui vit dans un milieu artifi- ciel et qui arrondit les coins. La loi 125 aurait dû être jume- lée à une loi d'occupation du sol. Dans l'Est du Québec nous avons un milieu rural d'arrière-pays constituant une zone laissée

1 Higgins, Benjamin; Martin, Fernand; Raynauld, André. Les Orientations du développement économique régional dans la province de Québec. Rapport soumis au Ministère de l'Expansion Economique Régionale, 21 février 1970, 156 pages et annexes techniques.

pour compte, en voie de destruction et forcée de s'intégrer dans le jeu. Il faudrait une volonté de mise en valeur des ressources humaines et physiques pour rendre l'arrière-pays politiquement autonome et économiquement viable. Mais aujourd'hui tous les efforts se portent vers la ville. Il faut soutenir les groupes populaires de développement.

Intervention - La loi 125 met en danger la survie des régions périphériques puisque le pouvoir reste aux villes. En fait c'est l'Etat qui conserve les pouvoirs et confie la "cuisine" aux M.R.C. Dans l'Est du Québec il n'y aurait plus autre chose que du tourisme.

L'Etat liquide vingt ans de politique régionale. La M.R.C. cristallise cet aveu d'impuissance et renvoie au niveau local. L'espace politique se réduit et on assiste à une immense évacuation des problèmes de développement.

Intervention - C'est une loi pour la ville qui n'est pas utile au milieu rural.

Intervention - Nous discutons présentement de développement et non pas d'aménagement. La loi 125 est faite dans un but d'aménagement. Elle définit les périmètres urbains, affecte l'utilisation des sols et construit un schéma qui crée un lien entre le rural et l'urbain. Les villes et le rural veulent se développer mais l'esprit de clocher est toujours là. La loi 125 demande aux gens de s'entendre. Le gouvernement lance la balle en région mais depuis longtemps on demande plus de pouvoir de décision. Il faut donc s'entendre pour savoir où sont nos ressources et qu'est-ce qu'on veut voir se développer. Il nous faut étudier le potentiel et les lacunes dans les services puis arrêter des orientations. Tout est dans l'entente.

Intervention - La loi 125 est une loi de technocrates faite pour agencer l'espace. Elle dissocie aménagement et développement. Mais en dehors existe une politique de développement qui suit toujours une logique de concentration et qui imprime cette logique à l'aménagement. Cette attitude ne pouvait pas aider le milieu rural.

Intervention - La M.R.C. demain s'occupera du développement. Il faut y penser.

Intervention - Les gens recherchent un lieu de pouvoir. Quels sont-ils en régions? Les revendications allant dans le sens d'une augmentation des pouvoirs et des moyens font en sorte qu'un boycottage de la loi 125 augmentera les pouvoirs des structures décisionnelles centrales. Pourquoi alors ne pas s'en emparer pour mieux négocier avec les pouvoirs en place puisque c'est l'Etat lui-même qui le propose?

Guy BROCHU,
Etudiant à la maîtrise en
développement régional,

4.2 PRINCIPAUX COMMENTAIRES DES INTERVENANTS ET DES PERSONNES-RESSOURCES

Le texte suivant résume les principales interventions lors de la plénière. Afin d'éviter les répétitions qui alourdiraient cette partie des actes du colloque, plusieurs phrases ont été retranchées. En outre, dans certains cas, quelques mots ont été enlevés ou déplacés assurant ainsi une meilleure compréhension des exposés. Espérons que ces modifications nécessaires respectent la pensée de chaque personne.

Bernard Vachon:

On ne doit pas considérer la loi du zonage agricole comme une mesure devant contraindre le développement mais, comme une mesure devant être adaptée à des politiques intégrées d'aménagement du territoire. Dans ce sens, il m'apparaît normal et logique de revendiquer la mise sur pied d'une direction générale de l'aménagement de l'espace rural, au même titre qu'il existe une direction de l'aménagement de l'espace urbain (...) qui aurait comme principal mandat de créer un intérêt ou une préoccupation au niveau du développement de l'espace rural (...) qui a toujours été perçu comme une réserve devant être utilisée aux fins expansionnistes des villes. (...) Si on ne crée pas des conditions pour favoriser le développement d'une tradition d'aménagement rural, on va toujours se faire bouffer par des impératifs de croissance urbaine. Une telle division m'apparaît intéressante pour fournir du personnel technique, des argentés afin de concevoir des modèles d'aménagement en milieu rural, pour permettre

aux municipalités rurales d'être un interlocuteur à part entière vis-à-vis des municipalités urbaines autour de la table des municipalités régionales de comté. Il faut donner les chances aux deux parties de se développer en fonction de leurs spécificités et de leurs priorités. (...) Les municipalités rurales devraient revendiquer des pouvoirs et des moyens financiers pour la réalisation de leurs objectifs spécifiques.

Jean-Louis Lepage:

L'impression que j'avais avant le colloque, c'est qu'il pouvait y avoir une rivalité dans l'application de ces deux lois; maintenant je n'en suis pas certain (...). C'est perçu comme un moyen pour aider les municipalités ou les municipalités régionales de comté dans le travail d'aménagement et de développement. Sur le principe de la loi 90, on s'entend passablement au niveau des objectifs quoiqu'il y ait des modalités d'application qui posent des interrogations; en outre, au niveau régional où nous nous demandons si le pouvoir de décision tiendra compte de nos particularités.

Benoît Vaillancourt:

Pourquoi est-ce que dans l'Est du Québec, une région particulièrement rurale, dans un colloque sur les municipalités régionales de comté et sur le zonage agricole, on ressent tellement le besoin de parler et d'insister sur le secteur rural? C'est tout simplement parce que c'est deux lois de ville (...)

La loi 125, c'est une loi de ville parce que s'inscrivant dans une logique de centre urbain qui rayonne aux alentours (...) il devient urgent de passer une loi comme le zonage agricole pour protéger les sols. La loi 125 remet en cause fondamentalement l'existence des organismes régionaux que ce soit les conseils régionaux de développement, les conseils de la culture, l'Office de planification et de développement du Québec. En créant des petits noyaux que vont être les petites régions d'appartenance, on affaiblit ainsi par le morcellement une volonté populaire et une force régionale qui étaient passablement dérangeantes.

Louis-Philippe Rioux:

La loi 90 devrait s'ajuster aux conditions de vie et au développement du milieu. Est-ce qu'il y aurait possibilité d'amender la loi pour faire en sorte que ceux qui développent l'arrière-pays aient accès à plus qu'une activité c'est-à-dire l'agriculture; il pourrait y avoir une pluralité d'interventions soit dans les secteurs primaire, secondaire et même tertiaire. Est-ce que cette possibilité existe? C'est une dimension importante surtout si l'on songe au développement intégré des ressources dans l'arrière-pays.

Un intervenant:

Qu'est-ce qu'on pourrait faire avec les municipalités régionales de comté qu'on nous offre? Jusqu'où cela peut-il nous amener? Quelles sont les structures que l'on peut envisager avec les MRC? Une municipalité régionale de comté pourrait être une structure qui

permet une meilleure concertation des organismes de la région, autant les organismes socio-culturels, de développement que les municipalités ou le gouvernement. Cela permettrait si les gens s'entendent, une meilleure planification du développement régional (...) de se prendre en mains (...) afin d'orienter le développement selon nos besoins, selon les potentiels de notre région (...). Cela permettrait aux urbains et aux ruraux de mieux travailler ensemble et de mieux se comprendre (...). Les municipalités rurales auraient de meilleurs services tels l'évaluation foncière, l'ingénierie, le développement qu'elles ne peuvent se payer séparément.

Danielle Lafontaine:

Pour ou contre la loi 90? Pour ou contre la loi 125? A l'intérieur d'un tel débat on risque de perdre de vue les vrais problèmes (...). Si on est pour la loi 90 qu'advient-il de l'aménagement intégré des ressources? (...) Si on est contre qu'advient-il de l'agriculture marginale dans l'Est du Québec? (...) Est-ce qu'il ne faut pas éviter le piège de la réponse oui ou non dans lequel le législateur nous invite à intervenir; c'est un peu le jeu de toutes les consultations! Est-ce qu'on ne pourrait pas se regrouper autour des institutions régionales pour demander une application précise, à notre mesure, de la loi 90? (...). Il faut donc protéger et reconnaître la vocation agricole de certaines terres dans l'Est du Québec qui, historiquement ont été mises en valeur (...). Par ailleurs, cette stratégie qui consisterait à se tenir debout et à informer le législateur de ce qu'on veut met en lumière l'absence de pouvoir régional, l'absence d'orga-

nismes régionaux forts, capables de véhiculer ce point de vue (...). La mise en application des municipalités régionales de comté, demain nous interdira la mise en place d'un organisme de pouvoir régional fort, capable de dire au législateur ce que l'on veut en matière de développement.

Yves Bécotte:

Il va falloir qu'en plus de ces deux lois qui concernent l'aménagement, on ait des politiques de développement pour les régions périphériques (...).

Eric Forest:

Ce sont deux outils que l'on doit utiliser au maximum (...). L'élément qui me fait le plus peur quant aux municipalités rurales versus les municipalités urbaines dans cette dynamique de développement, la grosse différence, je la vois au niveau des ressources (...). L'élu urbain a toute une batterie de fonctionnaires, a toute une expertise que, malheureusement, l'élu rural ne possèdera pas toujours. Le danger se situe au niveau que la finalité décisionnelle soit assumée par des technocrates. Il faut revaloriser l'expertise et la connaissance des élus municipaux si l'on veut qu'ils assument leurs responsabilités au niveau de la décision politique.

Transcription des enregistrements faite par:

Jean Larrivée,
Agent de recherche au
Grīdeq.



CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Comme nous l'avons souligné tout au long des étapes préparatoires à la tenue du colloque portant sur l'impact des lois 90 et 125 dans l'Est du Québec, ainsi que, lors de son déroulement, il nous semble très difficile d'aborder une de ces deux législations sans tenir compte dans une certaine mesure de l'autre. Malgré leur caractère spécifique, elles sont liées avant tout à la notion d'aménagement du territoire.

Nous tenterons donc en conclusion de dégager les éléments synthèses et d'identifier les quelques perspectives sous-jacentes qui en somme, reposent sur l'amalgame des informations recueillies au sein des conférences, des ateliers et de la plénière. En première instance, il nous importe de bien définir, à défaut de répétition, les finalités respectives de ces deux lois avouées par l'état québécois.

Selon le projet du gouvernement du Québec, la mise en application de la loi 90 (loi du zonage agricole) tend à identifier, par un processus de délimitation territoriale des zones spécifiques de l'espace vouées au développement de l'agriculture. Pour sa part, la loi 125 (aménagement du territoire et urbanisme) vise la préparation d'un schéma d'aménagement. Ce dernier se doit d'être élaboré sur la base d'une finalité de planification dont l'identification relève d'un conseil de municipalités regroupées sous la logique de région d'appartenance au sein d'une nouvelle structure politique de nature supra-municipale; la municipalité régionale de comté.

Ces deux lois étant en référence contiguë à l'aménagement de l'espace, elles sont pour nous aussi reliées directement à la notion de développement. Pourtant, la loi 125 ne transfère que

le pouvoir d'aménagement à la municipalité.

A première vue, nous constatons que les lois 90 et 125 paraissent qualitativement comme étant consultatives et incitatives. Après interrogations, discussions et analyses, elle nous semblent davantage directionnelles. En somme, elles ne répondent aucunement aux besoins identifiés qui sont à solutionner dans les régions périphériques du Québec et, plus particulièrement en regard des problèmes spécifiques de la région de l'Est du Québec.

Malgré l'importance de la notion d'aménagement de l'espace pour l'Est du Québec, il n'en demeure pas moins que cette région fait face avant tout à un problème de développement. Conséquemment, nous jugeons qu'il serait hasardeux et désavantageux de diviser ces deux notions dans le processus de planification. En tenant compte seulement de "l'aménagement du territoire", on risque de se piéger.

Dans sa dimension générale, notre perspective prend pour acquis que les lois 90 et 125 sont en relation directe au phénomène de l'urbanisation, mentionné comme tel aussi par le gouvernement du Québec qui, ne néglige pas d'ajouter que ces deux lois constituent les réponses à celui-ci. Cependant, à la suite de notre brève analyse de ces deux juridictions, il ne nous semble pas en découler les plans nécessaires au changement d'orientation dans la forme du développement québécois des vingt dernières années.

En effet, pour nous ces deux lois semblent favoriser les régions urbanisées. Somme toute, elles attestent légalement en régions urbaines les missions de développement délimitées dans l'espace constituant souvent des états de faits. Pour la région

de l'Est du Québec, il en va autrement.

A la différence de la loi 125, la loi 90 repose sur un processus de délimitation territoriale en raison d'un secteur d'activité économique. Spécifiquement à la région de l'Est du Québec, ce processus est actuellement "stationné" à sa sous-région de l'Ile Verte. On ne connaît donc pas entièrement la "zone verte" de notre région.

Que le zonage agricole s'étende ou non à l'ensemble de l'Est du Québec, cette loi ne "colle" pas à la réalité de notre territoire en regard à l'aménagement intégré des ressources et à l'agriculture marginale de l'arrière-pays. Conséquemment, l'amendement de cette loi en fonction de la spécificité de la région "Est Québec" constitue une solution plus adéquate au problème de son développement.

Tant qu'à la loi 125, elle répond avant tout, selon nous, à la logique du développement urbain par le concours évident des modalités de fonctionnement s'y rattachant. Les modes de financement et de représentativité, tous soient-ils déterminés dans une certaine mesure par le regroupement des élus municipaux, ne dépassent tout de même pas les balises délimitées par le gouvernement du Québec.

L'harmonisation des milieux rural et urbain, qualifiés de disparates autant au point de vue des visions de développement tout autant qu'au plan des fonctions spécifiques remplies par chacun, constitue donc un vœu pieux en regard de toutes les politiques sectorielles étatiques qui favorisent le développement continu du milieu urbain.

En somme, nous constatons que ces deux juridictions ne fournissent pas à la région de l'Est du Québec, les outils nécessaires à son développement et à l'arrêt des fléaux du dépeuplement et de la fermeture des paroisses.

Linda ST-MAURICE,
Yvon BOULANGER,
Jean-Guy PIGEON,
Normand VOYER.

ANNEXE I

LE PROGRAMME DU COLLOQUE

L'IMPACT DES LOIS 90 (zonage agricole) ET 125 (aménagement-urbanisme)
DANS L'EST DU QUEBEC

27 et 28 mars 1981

Université du Québec à Rimouski.

Colloque organisé par un groupe d'étudiants de la maîtrise en développement régional et le GRIDEQ.

Vendredi 27 mars 1981

20.00 h. OUVERTURE (Salon Bleu)

- * Mot de bienvenue: Gabriel Bérubé, Vice-recteur, UQAR
- * Déroulement du colloque: - Yvon Boulanger
- Hugues Dionne
- * Le zonage agricole (loi 90):
 - Bernard Vachon, géographe, UQAM
 - Jean-Louis Lepage, directeur UPA, Rimouski
- * L'aménagement et l'urbanisme (loi 125):
 - Jocelyn Lachance, directeur SAIREQ
 - Jean-Paul Caron, MAM, Rimouski.

21.30 h. COCKTAIL

Samedi 28 mars 1981

09.00 h. Présentation des quatre ateliers (déroulement) (D-406)

- Yvon Boulanger
- Hugues Dionne

10.00 h. Pause-café

10.30 h. ATELIER 1 - Le zonage agricole, son application

(local D-505)

- Objectifs de la loi
- Historique, évolution, application

Personne-ressource:

- Jean Blais, Québec

Animatrice:

- Pauline Côté, UQAR

Secrétaire:

- Michel Pomerleau.

ATELIER 2 - La loi 125 et la décentralisation (local F-220)

- Développement économique
- Tourisme, culture, environnement, etc.

Personne-ressource:

- Yves Bécot, comité consultation.

Animateur:

- Robert Carrier, UQAR

Secrétaire:

- Lynda St-Maurice

12.00 h. Dîner libre

14.00 h. ATELIER 3 - Pour ou contre le zonage agricole? (local F-210)

- Avantages et inconvénients de la loi
- Interrelations avec la loi 125

Personnes-ressources:

- Louis-Philippe Rioux, producteur agricole,
- Jean-Pierre Bélair (Avocat APCHQ)

Animateur:

- Gilles Roy, Cégep Rimouski.

Secrétaire:

- Normand Voyer

- 14.00 h. ATELIER 4 - Les implications de la loi 125 (local F-220)
- Rapport entre le milieu rural et urbain
- Partage des pouvoirs-interrelations avec la loi 90
Personnes-ressources:
- Emmanuel Roy, préfet comté Rimouski
- Alain Tessier, urbaniste, Rimouski
Animateur:
- Pierre Bruneau, UQAR
Secrétaire:
- Guy Brochu.
- 15.30 h. Pause-café
- 15.45 h. Plénière (local F-210)
- Rapport d'ateliers
- Période de questions
- 17.00 h. Fin du colloque.

COMITE ORGANISATEUR:

Paul Arsenault
Yvon Boulanger
Pauline Côté
Jean Larrivée
Jean-Guy Pigeon
Linda St-Maurice
Normand Voyer.

BULLETIN D'INSCRIPTION

Colloque sur les lois 90 et 125

N.B. L'inscription est obligatoire avant le colloque. (80 participants maximum), réservez le plus tôt possible.

NOM _____

PRENOM _____

ADRESSE _____

OCCUPATION _____ TEL: _____

Frais d'inscription: \$5.00
\$3.00 (étudiants)

Faire votre chèque ou mandat-poste à l'ordre de l'Université du Québec à Rimouski.

ANNEXE II

LISTE DES PARTICIPANTS

Le comité organisateur:

- Arsenault, Paul, étudiant à la maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski.
- Boulanger, Yvon, étudiant à la maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski.
- Côté, Pauline, psycho-sociologue, membre du GRIDEQ Université du Québec à Rimouski.
- Larrivée, Jean, agent de recherche GRIDEQ, Université du Québec à Rimouski.
- Pigeon, Jean-Guy, étudiant à la maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski.
- St-Maurice, Linda, étudiante à la maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski.
- Voyer, Normand, étudiant à la maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski.

Les conférenciers:

- Bécotte, Yves, géographe, Rang 4 ouest, St-Narcisse, P.Q. 562-5020
- Bélair, Jean-Pierre, avocat, APCHQ, Montréal.
- Bérubé, Gabriel, Vice-recteur, Université du Québec à Rimouski.
- Blais, Jean, géographe, Ministère des Affaires municipales, D.G.U.A.T. 27ième étage, 1039, de la Chevrotière, Québec. 643-2080
- Caron, Jean-Paul, urbaniste, Ministère des Affaires municipales, 337, Moreau, Rimouski. 722-3629
- Lachance, Jocelyn, directeur SAIREQ, 284, Potvin, Rimouski. 724-7245
- Lepage, Jean-Louis, directeur UPA, 284, Potvin, Rimouski. 723-2424
- Rioux, Louis-Philippe, producteur agricole, C.P. 2023, 1, rang est, Trois-Pistoles. 851-2927
- Roy, Emmanuel, Préfet de comté 16, 7ième avenue, St-Fabien. 869-2010
- Tessier, Alain, urbaniste, Service génie et travaux publics, Cité de Rimouski, 205, Cathédrale, Rimouski. 724-3149
- Vachon, Bernard, géographe, Rang V, St-Mathieu. 282-4131 UQAM.

Les animateurs et les secrétaires:

- Brochu, Guy, étudiant à la maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski.
- Bruneau, Pierre, géographe, Université du Québec à Rimouski.
- Carrier, Robert, professeur, Université du Québec à Rimouski.
- Dionne, Hugues, sociologue, directeur du GRIDEQ, Université du Québec à Rimouski.
- Pomerleau, Michel, étudiant à la maîtrise en développement régional, Université du Québec à Rimouski.
- Roy, Gilles, Cegep de Rimouski, Education Permanente, 60, de l'Evêché ouest, Rimouski, 723-1880

Les participants:

- Belzile, Réginald, 28, 7ième Avenue, Rimouski-Est. 723-6856
conseiller rég. au M.A.P.A.Q. 722-3615
- Bouchard, Jean-François, Rang 3, Lac-au-Saumon, P.Q.
étudiant (M. Dév. régional) Agent de recherches. 778-3409.
- Brien, Gilles, UQAR, professeur. 724-1630
- Campeau, Jean-Pierre, 312, St-Urbain, Rimouski. 722-6156
étudiant maîtrise.
- Chouinard, Yvan, 213, St-Germain est, Rimouski. 722-6902
étudiant, maîtrise en dév. régional.
- Dufour, Denise, 337, Moreault, Rimouski. 722-3566
agent de recherche et planification socio-économique.
- Forest, Eric, 92, 2ième rue ouest, suite 202, Rimouski.
responsable service Plein Air. 723-5036
- Fréchette Yves, 515, Ave Viger, Montréal. (514) 288-6141
Union des Producteurs Agricoles,
géographe, Directeur développement régional.
- Gagné, Francis, 187, Ste-Cécile, Bic, C.P. 22, 722-3792
agent de recherche.
- Gauvin, Nicolas, 312, St-Urbain, Rimouski. 722-6125
étudiant, maîtrise en développement régional.
- Gendron, Jean-Paul, OPDQ, 337, Moreault, Rimouski.
directeur.
- Gendron, Réal, 337, rue Moreault, Rimouski. 722-3615
coordonnateur.

- Laberge, Renée, 451, Rouer, Rimouski, 722-8382
- Lafontaine, Danielle, professeur, Université du Québec
à Rimouski, 722-8216 724-1623
- Lavoie, Mario, 515, De Grand Pré, Matane, 562-6357
technicien en aménagement du territoire.
Conseil de comté de Matapédia.
- Lemay, Alonzo, St-Marc du Lac Long.
Préfet de comté Témiscouata.
- Michaud, Réal.
- Proulx, Gilles, Mont-Lebel, maire.
- Rioux, Jean-Guy, président, Société d'exploitation des
ressources de la Vallée Inc. (Lac-au-Saumon)
778-5877
- Roussy, Réal, 636, St-Germain ouest, no 34, Rimouski.
agent d'information. 724-9243
- St-Amant, Jean-Claude, professeur, UQAR 724-1648
- St-Pierre, Lucien, Rang 2 est, Ste-Odile, Rimouski.
agriculteur.
- Théberge, Georges, St-Mathieu, Cté Rimouski. 738-2025
secrétaire-gérant de la SER des Basques Inc.
- Thibault, Jean-Pierre, 205, Cathédrale, Rimouski.
Conseil Economique de Rimouski.
agent de développement.
-
- Vaillancourt, Benoît, CRD 146, St-Germain est, Rimouski.
agent de consultation.
- Villeneuve, Réjean, rang 2, Sayabec, P.Q. 629-2053
Conseil de comté de Matapédia.
- Voyer, Louise, Laval, secrétaire. 723-0359

Autres personnes inscrites:

- Boucher, Bernard, C.P. 873, Rimouski.
directeur, Conseil de la culture. 722-6246
- Boulanger, Laurentin, 42, St-Pierre, Luceville, Rimouski.
maire et industriel. 739-4408
- Côté, Alain, 554, Cherrier, Ile Bizard, P.Q. 626-6353
étudiant, maîtrise en dév. régional UQAR.
- Klein, Juan-Luis, chercheur, GRIDEQ, Université du Québec
à Rimouski. 724-1441
- Lévesque, Benoît, professeur, 601, ouest, St-Germain, Riki.
724-1630
- Roy, Claude, directeur régional Ministère Affaires Cult.
223, des Hêtres, Rimouski 722-3650

ANNEXE III

DOCUMENTATION RELATIVE AU COLLOQUE

Contenu de la pochette remise aux participants (documents de référence)

COMITE ORGANISATEUR (26 mars 1981) Lettre de bienvenue (Buts du colloque)

COMITE ORGANISATEUR (27-28 mars 1981). Programme du colloque: L'impact des lois 90 (zonage agricole) et 125 (aménagement-urbanisme) dans l'Est du Québec.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE (1979). Brochures Renseignements généraux: Loi sur la protection du territoire agricole. Québec, 39 p.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE, (troisième décret: 13 juin 1980). Feuilleton: Troisième région agricole désignée (Abitibi-Témiscamingue, Beauce et Cantons de l'Est, Côte-du-Sud, Saguenay et Lac St-Jean).

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE (quatrième décret: 24 octobre 1980). Feuilleton: Quatrième région agricole désignée (Isle-Verte jusqu'à Trois-Pistoles).

PROJET DE LOI NO 90: Loi sur la protection du territoire agricole. (sanctionnée le 22 décembre 1978). 117 articles. Editeur officiel du Québec, 25 p.

DIRECTION DE LA REVUE "ACTUALITE IMMOBILIERE" (1979). La loi 90 sur le zonage agricole: les raisons d'un tel projet de loi, les principes qui guident le projet de loi in "Actualité Immobilière", vol. 3, no 1, février 79.

DIRECTION DE LA REVUE "ACTUALITE IMMOBILIERE" (1979) - Mémoire de l'UPA sur la loi 90: propositions (17) résumant le point de vue de l'UPA sur la question du zonage agricole in "Actualité Immobilière", vol. 3 no 1, février 1979.

DIRECTION DE LA REVUE "ACTUALITE IMMOBILIERE" (1979). La position de l'A.P.C.H.Q. (Association professionnelle des constructeurs d'Habitations du Québec) sur la loi du zonage agricole in "Actualité Immobilière", vol. 3, no 1, février 1979.

LE DEVOIR, une analyse d'André TARDIF: Depuis l'adoption de la loi du zonage agricole, les objectifs les plus optimistes ont souvent été dépassés, vendredi 20 mars 1981.

LE DEVOIR, par Bernard DESCOTEAUX: Ryan s'engage à étendre la loi du zonage agricole, lundi 23 mars 1981.

✓ PROJET DE LOI NO 125: Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (sanctionnée le 21 novembre 1979). 269 articles. Editeur officiel du Québec, 72 p.

✓ SECRETARIAT A L'AMENAGEMENT ET A LA DECENTRALISATION (1980). L'aménagement du territoire au Québec: un projet collectif. Editeur officiel du Québec, 31 p.

✓ SECRETARIAT A L'AMENAGEMENT ET A LA DECENTRALISATION (1980). La municipalité régionale de comté: une région d'appartenance par le Groupe de Consultation, Gouvernement du Québec.

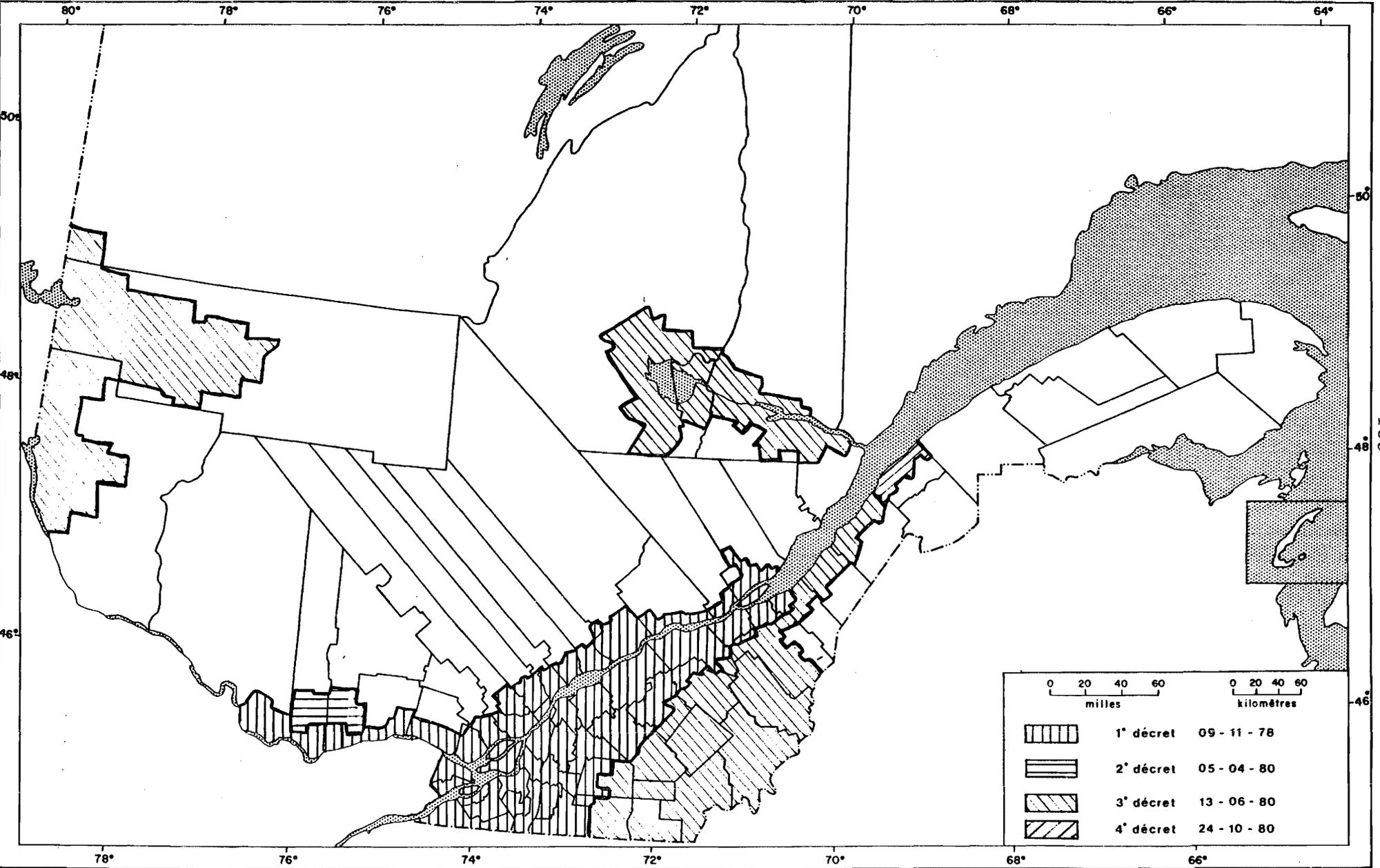
✓ REVUE DEVELOPPEMENT - QUEBEC (avril 1978). La décentralisation, vol. 5, no 4, pp. 9 à 12. (Allocution de M. Jacques Léonard, à ce moment-là, Ministre de l'OPDQ).

Nouvel-Est, analyse de Clermont DUGAS: La loi 125, ses enjeux, ses illusions, notre développement, 12 novembre 1980, p. 16

Nouvel-Est, article de Christiane RIOUX: Les MRC: un enjeu culturel important, 31 décembre 1980, p. 26. (Une analyse du mémoire présenté, au comité de consultation, par le Conseil de la Culture de l'Est du Québec).

Nouvel-Est, article de Christiane RIOUX: Les M.R.C. pourraient avoir un grand rôle à jouer dans le développement du loisir, 4 février 1981, p. 26. (Une analyse du mémoire présenté, au comité de consultation, par le Conseil d'Administration du Conseil des Loisirs de l'Est du Québec).

LE SOLEIL, une analyse de Robert J. Gravel: Municipalités régionales de comté, beaucoup de questions mais peu de réponses, lundi 9 mars 1981.



CAHIERS DU G.R.I.D.E.Q.

- Cahier no 1: Bibliographie: les inégalités de développement régional, au Québec et au Canada. Par Pierre Bruneau et Jean Larrivée, Rimouski, U.Q.A.R. - G.R.I.D.E.Q., 1977, 154 p. Prix: \$4.75
- Cahier no 2: Les entreprises de mass média de l'Est du Québec et leur personnel (enquête auprès des patrons). Par Benoît Lévesque, Jean Larrivée, Claude Morin, Rimouski, U.Q.A.R. - G.R.I.D.E.Q., 1978, 147 p. Prix: \$5.00
- Cahier no 3: La câblodistribution dans l'Est du Québec (Les entreprises). Par Hugues Dionne et al. Rimouski, U.Q.A.R. - G.R.I.D.E.Q., 1978, 201 p. (Epuisé).
- Cahier no 4: L'animation sociale au Québec: bibliographie. Par Serge Lapointe et al. Rimouski, U.Q.A.R. - G.R.I.D.E.Q., 1978, 91 p. Prix: \$4.25
- Cahier no 5: Sociographie du personnel spécialisé des mass média de l'Est du Québec. Par Benoît Lévesque et Jean Larrivée. Rimouski, U.Q.A.R. - G.R.I.D.E.Q., 1979, 212 p. Prix: \$5.00
- Cahier no 6: Le modèle centre-périphérie appliqué à l'Est du Québec. Par Alain Gagnon. Rimouski, U.Q.A.R. - G.R.I.D.E.Q., 1979, 156 p. Prix: \$6.00
- Cahier no 7: L'idéologie du BAEQ et les relocalisés de l'Est du Québec. Par Pauline Côté, Rimouski, U.Q.A.R. - G.R.I.D.E.Q. 1981, 193 p. Prix: \$6.00
- HORS-SERIE: La problématique du développement en milieu rural. Grídeq éd. Rimouski, U.Q.A.R. - G.R.I.D.E.Q., 1976. 279 p. Annexes. (2ième tirage). Prix: \$9.00

Répertoire des centres de documentation et des organismes s'intéressant à l'aménagement et au développement régional ou à des sujets connexes. Par Jean Larrivée, Rimouski, UQAR - GRIDEQ, août 1980, 31 p. (Epuisé, 10¢ la photocopie).

Ces publications sont disponibles à l'adresse suivante:

Secrétariat du G.R.I.D.E.Q.,
Université du Québec à Rimouski,
300, Ave des Ursulines,
Rimouski, G5L 3A1
Tél: 724-1441

DOCUMENTS GENERAUX DU G.R.I.D.E.Q.

- Document no 1: Mémoire du Grideq à la commission Healy sur les études supérieures en sciences humaines au Canada. Rédigé par Fernand Harvey. Rimouski, U.Q.A.R., mars 1975. 23 pages. (Epuisé, photocopie à 10¢ la page).
- Document no 2: Mission d'exploration en France sur les questions rurales et régionales. Par Pierre Bruneau, Yves Dion et Fernand Harvey. Rimouski, U.Q.A.R., mai 1977, 94 pages. (Epuisé, photocopie à 10¢ la page).
- Document no 3: Mission de recherche en France (Bretagne et Pays de l'Adour). Par Hugues Dionne. Rimouski, U.Q.A.R. décembre 1978, 47 pages. (Epuisé, photocopie à 10¢ la page).
- Document no 4: Mission de recherche au Québec sur les phénomènes de marginalité dans les régions périphériques. Par Michel Chadeffaud et Gilbert Dalla Rosa. Pau, Université de Pau, octobre 1978. 7 pages (Epuisé, photocopie à 10¢ la page).
- Document no 5: Mission de recherche en France sur les stratégies de développement régional et le rôle des petites et moyennes villes en région périphérique (du 12 mai au 2 juin 1979). Par Pauline Côté. Rimouski, U.Q.A.R. mai 1979, 91 pages. (Epuisé, photocopie à 10¢ la page)
- Document no 6: Elites dirigeantes et mouvement national en Bretagne. Par Louis Quéré. Séminaire présenté au Grideq en février 1980. Rimouski, U.Q.A.R., juin 1980, 45 pages. (Epuisé, photocopie à 10¢ la page).
- Document no 7: L'aménagement et le développement régional: Pourquoi? Par qui? Comment? Par Jean Larrivée. Réflexion suite à un stage en France organisé par l'Office franco-québécois pour la jeunesse. Rimouski, U.Q.A.R., juin 1980. 45 pages. (Epuisé, photocopie à 10¢ la page).
- Document no 8: L'analyse automatique du discours de Michel Pêcheux: application de cette méthode dans une analyse de quatre arrêtés en conseil sur la relocalisation dans l'Est du Québec. Par Pauline Côté. Rimouski, U.Q.A.R., mars 1981, 76 pages. Prix: \$3.00
- Document no 9: L'impact des lois 90 (zonage agricole) et 125 (aménagement-urbanisme) dans l'Est du Québec. Actes du colloque tenu à l'Université du Québec à Rimouski, 27 et 28 mars 1981. Grideq éditeur. Rimouski, UQAR, juin 1981, 135 pages. Prix: \$5.00

