

Recherches sociographiques



Quelques aspects géographiques, financiers et politiques du zonage agricole au Québec

Bernard Vachon

Volume 29, numéro 2-3, 1988

Le monde rural

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/056376ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/056376ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Vachon, B. (1988). Quelques aspects géographiques, financiers et politiques du zonage agricole au Québec. *Recherches sociographiques*, 29(2-3), 417–430.
<https://doi.org/10.7202/056376ar>

Résumé de l'article

Bien que les objectifs poursuivis par la *Loi sur la protection du territoire agricole*, et les moyens d'intervention retenus pour les atteindre soient très justifiables, il appert que la superficie du territoire zone déborde démesurément les terres à vocation agricole, englobant des sols pauvres qui n'ont aucun avenir agrarien prévisible. Dans ce court article nous tentons de dégager clairement la problématique de cette situation et d'en identifier les principales incidences tant au plan individuel qu'à celui des collectivités touchées.

QUELQUES ASPECTS GÉOGRAPHIQUES, FINANCIERS ET POLITIQUES DU ZONAGE AGRICOLE AU QUÉBEC

Bien que les objectifs poursuivis par la *Loi sur la protection du territoire agricole*, et les moyens d'intervention retenus pour les atteindre soient très justifiables, il appert que la superficie du territoire zoné débordé démesurément les terres à vocation agricole, englobant des sols pauvres qui n'ont aucun avenir agrarien prévisible. Dans ce court article nous tentons de dégager clairement la problématique de cette situation et d'en identifier les principales incidences tant au plan individuel qu'à celui des collectivités touchées.

Le 22 décembre 1987, la Loi sur la protection du territoire agricole aura neuf ans. S'il est généralement reconnu que cette loi a indéniablement contribué à la sauvegarde du patrimoine agricole du Québec et au contrôle des forces expansionnistes des villes, certaines dimensions moins évidentes de son application appellent aujourd'hui un examen critique.

Ici, nous aborderons la géographie du zonage agricole dont l'extension spatiale débordé les terres à haut et bon potentiel agricole ; nous traiterons du remboursement des taxes foncières en tant qu'indemnité aux agriculteurs pour perte de leur droit de développement ; enfin, il sera question de la prépondérance politique qu'exerce la fonction agricole dans la mise en place d'une législation globale d'aménagement du territoire.

La présence du zonage agricole sur des terres abandonnées ou sans potentiel prévisible de mise en valeur peut, dans certaines régions, constituer une entrave au renouvellement de la structure économique locale. D'autre part, parce que leurs terres sont peu productives, plusieurs propriétaires zonés n'ont pas de statut de producteur et, conséquemment, ne sont pas éligibles au remboursement des taxes foncières. Pour eux, le zonage se traduit par la perte du droit de développement de leurs terres, sans compensation et sans perspective réaliste de mise en valeur agricole. Enfin, l'analyse révèle que la pratique de l'aménagement du territoire, au Québec, reste profondément marquée par l'initiative sectorielle

du zonage agricole qui, dix ans après son adoption, continue d'exercer un pouvoir prépondérant sur la loi dite globale et intégrée de l'aménagement et de l'urbanisme.

I. ZONAGE AGRICOLE ET GÉOGRAPHIE AGRICOLE : UNE ÉQUATION QUI RESTE À FAIRE

À la lumière du constat clairement établi du gaspillage de son faible patrimoine agricole, et résolu à tenir tête au puissant lobby des développeurs et des spéculateurs, le gouvernement du Québec promulguait, le 22 décembre 1978, la Loi sur la protection du territoire agricole. Après son application dans les basses terres du Saint-Laurent, le zonage a atteint les régions périphériques et de plateaux englobant souvent des secteurs ingrats et délaissés par l'agriculture.

L'inadéquation des territoires zonés agricoles d'une part et des superficies à réel potentiel de culture et d'élevage d'autre part est bientôt apparue comme une des contradictions d'application de cette loi. Le domaine « agricole » était confondu au domaine « rural », une équation que le critère d'« homogénéité du territoire » justifiait dans l'esprit du législateur. Mais une vision trop large du zonage agricole allait s'accompagner de conséquences créant des préjudices tant aux individus qu'aux collectivités locales.

A) *Six décrets de zonage pleuvent sur le Québec rural*

Les dispositions de la loi ne précisent pas les territoires d'application, mais affirment seulement que : « Le gouvernement peut, par décret, identifier comme région agricole désignée toute partie du territoire du Québec. »

Dès l'adoption de la loi, une première zone fut désignée. Elle était limitée aux basses terres de la plaine du Saint-Laurent, de Montréal à Montmagny, et de la vallée de l'Outaouais, ce qui correspondait aux meilleures terres agricoles du Québec et au secteur où s'étaient manifestés avec le plus d'acuité les problèmes de destructuration et de spéculation foncière. Plusieurs observateurs se sont réjouis de l'« intervention adéquate et courageuse » du gouvernement qui protégeait enfin ces terres dans les termes sévères prévus par la nouvelle législation.¹

Mais cinq décrets allaient être adoptés entre le 5 avril 1980 et le 7 novembre 1984, recouvrant progressivement tout le Québec rural au sud du 50^e parallèle.²

1. Bernard VACHON, « La Loi sur la protection du territoire agricole : l'aménagement du territoire primera-t-il sur le développement agricole ? », *Actualité immobilière*, 3, 2, juin 1979 : 21-24.

2. Région de la Gatineau, le 5 avril 1980 ; région de la Beauce, des Cantons de l'Est, du Saguenay/Lac-Saint-Jean, de l'Abitibi-Témiscamingue et de la Côte-Sud, le 13 juin 1980 ; la région

Compte tenu de l'ampleur des aires retenues pour fins de contrôle qui apparaissaient aux plans d'accompagnement, il s'est révélé que la visée gouvernementale dépassait largement les terres à bon potentiel agricole. C'est ainsi qu'ont été zonés agricoles plusieurs secteurs des plateaux du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie, désertés par l'agriculture commerciale et souffrant de dévitalisation économique, de même que plusieurs autres à potentiel nul ou faible de la Haute-Côte-Nord et des territoires non organisés. De plus, la menace de l'expansion urbaine est pratiquement, sinon totalement, inexistante dans ces régions éloignées des centres. Lors des négociations avec les municipalités, la Commission de protection du territoire agricole s'est montrée intransigeante, ne cédant aucun ou bien peu de terrain aux municipalités requérantes.³

Avec l'adoption du dernier décret et au terme de la phase de négociation avec les municipalités locales, la zone protégée recouvrait 6 527 042 hectares, alors que la superficie totale des fermes du Québec n'était que de 3 779 169 ha, soit 57,7% du territoire zoné. Cet écart considérable tient surtout au fait que plusieurs superficies zonées se trouvent sur les contreforts et à l'intérieur des plateaux des Appalaches et du Bouclier canadien où les sols sont rébarbatifs à l'agriculture de marché : relief accidenté, courte saison végétative, terres pauvres, amas de roches dans les champs, lots retournés à la friche, éloignement des marchés, etc.

Dans la délimitation des zones, on a pris en considération « l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricole » : par souci de préserver le caractère rural d'un ensemble paroissial ou municipal, des espaces non soumis à l'agriculture pouvaient être inclus. Concrètement, ont ainsi été englobés dans les zones agricoles permanentes des affleurements rocheux, des terres inondées, des rangs complets désertés par leurs habitants. Une fois décrétées agricoles, il est exclu que ces terres trouvent une affectation différente dans le cadre d'éventuels plans plus globaux d'aménagement rural (sans l'autorisation de la Commission).

*B) Avantages de la loi 90 pour les terres à haut potentiel agricole
et pour contrer l'urbanisation diffuse*

Selon la région agricole, (haut potentiel et pratique rentable, ou faible potentiel marqué par le dépérissement des terres et la destruction sociale), l'application de la Loi sur la protection du territoire agricole a eu des effets très divergents.

de Rivière-du-Loup, le 24 octobre 1980 ; le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie, le 19 juin 1981 ; la Haute-Côte-Nord, les Îles-de-la-Madeleine et les territoires non organisés au sud du 50^e parallèle, le 7 novembre 1981.

3. Michel POIRIER, *Droit québécois de l'aménagement du territoire*, Sherbrooke, Les éditions Revue de droits, Université de Sherbrooke, 1983, 601p.

Dans le cas des producteurs prospères et bien établis sur les terres fertiles de la haute vallée du Saint-Laurent, la loi vient consacrer une activité rentable aux perspectives d'avenir très prometteuses. Les conditions biophysiques et de marché, particulièrement favorables ici, permettent de satisfaire aux normes du Ministère de l'agriculture, privilégiant l'intégration de l'activité agricole à l'économie industrielle.⁴

En mettant l'agriculture à l'abri des effets dévastateurs du développement urbain débridé, la loi garantit non seulement la protection des entreprises bien nanties des basses terres, mais aussi leur consolidation et leur croissance. À ces producteurs, la loi assure de plus des revenus indirects non négligeables, en leur retournant 70% des taxes foncières (municipales et scolaires).⁵ La valeur des immobilisations des fermes atteignant ici souvent plusieurs centaines de milliers de dollars, le montant du retour de taxes peut être perçu comme une forme d'indemnité intéressante pour la perte du droit d'utiliser la terre à d'autres fins.

Après avoir étudié l'impact de la loi 90 sur l'agriculture dans la région sud de Montréal, Jean-Claude Thibodeau, de l'I.N.R.S.-Urbanisation, conclut :

« Les différents indices que nous avons retenus pour l'analyse statistique (marché foncier, indices structurels) démontrent très certainement que la loi sur la protection des sols agricoles a eu un effet marqué sur la redynamisation déstructurée de la région sud de Montréal. Le marché foncier a bougé dans le sens prévu, les indices structurels montrent pour la plupart un net redressement et les données sur les perceptions et les motivations des agriculteurs corroborent ces évolutions. De plus, cette zone, qui a marqué un retard appréciable par rapport à la moyenne régionale jusqu'en 1976, améliore sa position de façon sensible à partir de 1978 et bouge autant sinon plus, pour les éléments structurels, que la région.

[...] Ainsi donc, la loi 90 s'avère une loi d'aménagement du territoire extrêmement valable, intéressante, essentielle même, du moins dans les zones où se concentrent des terres à fort potentiel agricole et où se fait sentir une forte pression urbaine. »⁶

Quant aux effets positifs de la loi 90 sur le processus d'urbanisation diffuse, ils ne sont pas moins négligeables, étant donné l'ampleur de la zone agricole permanente et l'étroitesse des couronnes de développement concédées en périphérie des centres urbains ; le zonage agricole agit comme un véritable périmètre d'urbanisation et, par incidence, constitue un moyen fort efficace de discipliner les forces expansionnistes des villes en les obligeant à mieux utiliser les infrastructures et les équipements existants. Les urbains voient d'autre part d'un très bon œil une loi qui, tout en protégeant les terres agricoles nécessaires à une

4. Les divers programmes de subventions et de prêts offerts aux agriculteurs sont assujettis à des critères de productivité, d'efficacité et de rendement sur le capital.

5. *Loi sur la protection du territoire agricole*, art. 106, par. 1.

6. Jean-Claude THIBODEAU, *Le zonage agricole, un bilan positif : les effets de la loi 90 sur la région sud de Montréal*, Montréal, I.N.R.S.-Urbanisation, 1986 : 113 (« Rapports de recherche », 9.).

politique d'autosuffisance agro-alimentaire, assure la « conservation » des espaces et des paysages ruraux propices aux activités de plein air et aux vacances.

En régions rurales défavorisées, par contre, une application trop étendue et trop rigide de la loi peut nuire aux politiques intégrées de redressement socio-économique et pénaliser les propriétaires fonciers dont les terres ne se prêtent pas à une exploitation agricole de type commercial.

C) Conséquences d'un zonage agricole trop large

1. La situation dans l'Est-du-Québec

Pour étudier ces effets, nous avons choisi la région de l'Est-du-Québec. Selon les données du recensement fédéral de 1981, la superficie totale des fermes y était de 183 626 hectares. Or, les évaluations de plusieurs groupes d'experts révèlent une superficie exploitable nettement supérieure. Ainsi, le Bureau d'aménagements de l'Est-du-Québec trouvera « 273 000 ha de terre cultivable dans la région »⁷ et l'Office de planification et de développement du Québec reconnaît environ « 290 000 ha de sols propices à l'agriculture ».⁸ Entre la superficie cultivable et les terres effectivement cultivées, l'écart est d'environ 100 000 ha.

À la lumière de ces données, il est surprenant de constater que la zone agricole établie par la Commission de protection du territoire agricole soit de 853 711 ha. On est loin des motifs invoqués à l'origine pour justifier la loi, alors qu'il s'agissait de protéger les « meilleurs sols contre le développement anarchique et désordonné ». À cette objection, le ministre de l'agriculture d'alors, monsieur Jean Garon, fera valoir deux arguments :

« 1. la nécessité de créer des zones homogènes pour éviter la présence d'enclaves non agricoles qui pourraient devenir incompatibles avec la pratique agricole [...] Une activité non agricole sur un rang peut n'utiliser directement aucun bon sol agricole mais entraîner quand même la disparition, à plus ou moins brève échéance, de l'agriculture dans le secteur à cause des problèmes de voisinage qu'il engendre.

2. la nécessité de constituer de vastes réserves de terres même à faible potentiel que l'amélioration des technologies agricoles et la rareté de certaines denrées alimentaires pourront éventuellement rentabiliser. »⁹

7. Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec, *Inventaire biophysique du milieu, le dossier agricole*, Québec, B.A.E.Q., 1964 : 47.

8. Office de planification et de développement du Québec, *Étude de l'espace rural de l'Est du Québec*, Québec, O.P.D.Q., 1979 : 15.

9. Jean GARON, « Rivière-du-Loup, région agricole désignée (2). Une vision plus large du territoire agricole », *Le Soleil*, 15 janvier 1981 : A-7.

Entre-temps, ces terres constituent de véritables réserves naturelles improductives, voire coûteuses pour leurs propriétaires qui ne peuvent les affecter à d'autres fins et doivent en assumer le fardeau fiscal.

Quant au premier argument relatif à *l'homogénéité des zones agricoles*, il réfère, dans l'esprit du ministre, à la constitution de domaines agricoles continus et unifiés suffisamment vastes pour éviter une cohabitation de fonctions incompatibles avec la pratique des activités agricoles.

« Le zonage discriminatoire, soit le *spot zoning* est à rejeter parce qu'il menace la primauté de l'activité agricole à l'intérieur des zones agricoles en multipliant à l'infini les situations de difficile voisinage avec des zones blanches [zones de développement non agricole] parsemées ici et là en zones vertes. C'est un peu comme si on permettait des enclaves résidentielles à l'intérieur d'un parc industriel. »¹⁰

Si cet argument se défend dans le cas de superficies restreintes, il apparaît fort discutable lorsque le zonage « agricole » couvre, comme c'est le cas dans l'Est-du-Québec, un territoire impropre à l'agriculture deux fois plus grand que celui qui s'y prête. Ce zonage unifonctionnel et démesuré constitue une entrave sérieuse aux stratégies de développement intégré des ressources visant à contrer un processus de dévitalisation en grande partie attribuable au déclin de l'agriculture au sens traditionnel du terme.

2. Le cas des M.R.C. Rimouski-Neigette et des Basques

Deux Municipalités régionales de comté (M.R.C.) voisines, au cœur du Bas-Saint-Laurent, chevauchent les basses terres de la plaine littorale et le haut plateau appalachien que la population régionale appelle le « Haut-Pays ». Les sols qui se prêtent le mieux à l'agriculture sont d'origine marine et lacustre, ce qui explique que les municipalités sises sur le littoral ou dans des vallées d'origine fluvio-glaciaire soient les plus propices à l'établissement et au maintien de l'activité agricole. La qualité agronomique des sols va en s'atténuant au fur et à mesure que l'on franchit les terrasses et que l'on pénètre au cœur du plateau.

Dans le tableau 1, nous avons réuni les principales données qui expriment, sur une période de vingt ans, l'évolution de la place tenue par l'agriculture dans les deux M.R.C., en considérant séparément le littoral et le Haut-Pays. Ainsi, pour l'ensemble des deux M.R.C., la population agricole est passée de 8 779 qu'elle était en 1961 à 2 335 en 1981 ; alors qu'elle représentait 20% de la population totale en 1961, elle n'en représente plus que 4,32% en 1981. Quant au nombre de fermes, il est passé de 1 877 à 719 durant cette période, soit une diminution de 61,6%.

10. Ministère de l'Agriculture, *Document de consultation sur la protection des terres agricoles*, Québec, Ministère de l'Agriculture, des pêches et de l'alimentation, 1978 : 9.

TABLEAU I

Évolution de la population totale, de la population agricole, et du nombre de fermes dans les M.R.C. des Basques et de Rimouski-Neigette.

	QUÉBEC	M.R.C. RIMOUSKI- NEIGETTE	LITTORAL	HAUT- PAYS	M.R.C. DES BASQUES	LITTORAL	HAUT- PAYS	M.R.C. RIMOUSKI- NEIGETTE ET DES BASQUES	LITTO- RAUX	HAUT- PAYS
1961										
Population totale (1)	5 259 211	40 050	35 329	4 721	16 300	9 939	6 361	56 350	45 268	11 082
Population agricole (2)	585 485	7 372	5 485	1 887	6 635	3 294	3 341	14 007	8 779	5 228
Rapport (2)/(1)	(11,13)	(18,41)	(15,53)	(39,97)	(40,71)	(33,14)	(52,52)	(24,86)	(19,39)	(47,18)
Nombre de fermes	95 777	963	669	294	914	461	453	1 877	1 130	747
Superficie des fermes (ha)	5 679 397	67 243	51 369	15 905	64 331	31 521	33 410	132 204	82 810	49 316
1971										
Population totale (1)	6 027 764	42 699	39 106	3 593	13 453	8 812	4 641	56 152	47 918	8 234
Population agricole (2)	334 579	4 059	3 266	793	3 675	1 974	1 701	7 734	5 240	2 494
Rapport (2)/(1)	(5,55)	(9,51)	(8,35)	(22,07)	(27,32)	(22,40)	(36,65)	(13,77)	(11,93)	(30,29)
Nombre de fermes	61 257	625	500	125	612	340	272	1 237	840	397
Variation 1961-1971	34 520	338	169	169	302	121	181	640	290	350
(%)	(36,04)	(35,10)	(25,26)	(57,48)	(33,04)	(26,25)	(39,96)	(34,10)	(25,66)	(46,85)
Superficie des fermes (ha)	4 320 446	52 186	42 169	11 801	54 848	28 383	26 465	108 818	70 552	38 266
1981										
Population totale (1)	6 438 403	49 021	45 983	3 008	11 919	8 001	3 978	60 940	53 984	6 956
Population agricole (2)	163 950	1 660	1 403	257	1 462	932	530	3 122	2 335	787
Rapport (2)/(1)	(2,55)	(3,39)	(3,05)	(8,49)	(12,27)	(11,65)	(13,53)	(5,12)	(4,32)	(11,31)
Nombre de fermes	48 144	376	320	56	343	210	133	719	530	189
Variation 1971-1981	13 113	249	180	69	269	130	139	518	310	208
(%)	(21,41)	(39,84)	(36)	(55,20)	(43,95)	(38,23)	(51,10)	(41,88)	(36,90)	(52,39)
Variation 1961-1981	47 633	587	349	238	571	251	320	1 158	600	558
(%)	(49,73)	(60,96)	(52,17)	(80,95)	(62,47)	(54,45)	(70,64)	(61,69)	(53,16)	(74,70)
Superficie des fermes (ha)	3 735 412	41 888	34 148	7 734	39 252	22 007	17 251	81 134	56 155	24 979

SOURCES: Recensements du Canada, 1961, 1971 et 1981.

Si l'on considère uniquement les municipalités du Haut-Pays, les pourcentages de régression sont encore plus marqués. Ainsi, la population agricole, qui était de 5 228, soit environ 47% de la population totale en 1961, est réduite à 787 en 1981 (11,3%). Quant au nombre de fermes, il est passé de 747 à 189, une diminution de 74,6%. Malgré la chute majeure de la population agricole (85%) et du nombre de fermes (74,6%), la population totale du Haut-Pays n'a baissé que de 46%. Parallèlement à cette débandade de l'agriculture, d'autres conditions ont permis une diminution plus modérée du nombre total des résidents. Serait-ce précisément attribuable aux dimensions nouvelles d'une ruralité en transformation, moins liée aux activités agroforestières?

Dans ce contexte de déclin agricole (diminution des superficies, des populations et du nombre de fermes) et de dégradation générale des conditions socio-économiques, quelle attitude a été prise par le Ministère de l'agriculture au moment d'appliquer la loi 90?

Dans la M.R.C. des Basques, la zone protégée est de 59 890 ha, soit 53% de la superficie du territoire, alors qu'elle couvre 53 765 ha dans la M.R.C. Rimouski-Neigette, soit 18,2% du territoire.¹¹ Dans cette dernière, le pourcentage de la zone agricole est fortement atténué par l'existence d'un vaste domaine forestier non municipalisé (territoire non organisé) qui s'étend jusqu'à la frontière du Nouveau-Brunswick. Si l'on retranche ce secteur de 114 509 ha du territoire, la zone agricole occupe alors 33,24% du territoire municipalisé. La M.R.C. des Basques possède elle aussi un territoire non organisé qui fait 111 km² et qui, une fois retranché, élève le pourcentage de la zone agricole par rapport au territoire municipalisé de la M.R.C. à 58,77%.

Or, dans les deux M.R.C., la superficie des fermes et des terres à bon potentiel reste largement en deçà de la superficie zonée agricole (Tableau 2).

Ces chiffres illustrent de façon éloquente le caractère disproportionné d'une mesure conçue à partir d'une problématique « périmétropolitaine » pensée pour des sols à haut potentiel agricole, donc sans le moindre souci des caractéristiques propres aux régions rurales de l'arrière-pays dévitalisé du Bas-Saint-Laurent.

II. REMBOURSEMENT DES TAXES AUX AGRICULTEURS : PORTÉE FINANCIÈRE ET DISPARITÉS RÉGIONALES

Pour bénéficier d'un remboursement des taxes foncières, le propriétaire d'une terre zonée doit être reconnu « producteur agricole » au sens de la loi 64.

11. Tableaux statistiques provenant de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, pour 1983.

TABLEAU 2

*Le zonage agricole par rapport à la réalité agricole
des M.R.C. des Basques et de Rimouski-Neigette, 1983.*

	M.R.C. DES BASQUES	M.R.C. RIMOUSKI-NEIGETTE
Superficie totale (km ²) ¹	1 130,04	2 762,44
Territoires non organisés (km ²)	111	1 149,09
Territoire municipalisé (km ²)	1 019,04	1 617,35
Superficie des fermes (ha) ²	25 900	44 844,76
Terres à haut potentiel agricole (ha) ³	23 618	17 458,37
Superficie zonée agricole (ha) ⁴	59 890	53 765
Proportion zonée agricole du territoire municipalisé (%)	58,77	33,24
Proportion des fermes dans la zone agricole (%)	43,20	74,87
Proportion des bonnes terres dans la zone agricole (%)	39,43	29,00

SOURCES: ¹ *Répertoire des municipalités du Québec*, 1984.

² Union des producteurs agricoles, région Bas-Saint-Laurent, 1984.

³ Bureau régional du Ministère de l'agriculture, Rimouski, 1983.

⁴ Commission de protection du territoire agricole, 1983.

« Une personne doit avoir une production agricole destinée à la mise en marché d'une valeur annuelle supérieure à 3 000 \$ ou, compte tenu de la variation du prix des produits agricoles, à toute autre somme que peut déterminer le gouvernement par décret. »¹²

Ainsi, les propriétaires de terres zonées agricoles, mais sans le potentiel qui permettrait une mise en valeur véritable dans un avenir prévisible, ne peuvent accéder à ce statut et, conséquemment, ne sont pas admissibles au remboursement des taxes.

Alors que dans plusieurs états américains, la perte des droits de développement (*development rights*) découlant du zonage agricole est compensée par une indemnité dont le montant est fondé sur la valeur de développement (*development value*), le gouvernement du Québec a choisi d'accroître uniformément de 40 % à 70 % la proportion des taxes foncières remise aux agriculteurs. Le montant de ces remboursements est très variable d'une région à l'autre puisqu'il est lié à la valeur des terres et à la prospérité des entreprises agricoles.

Dans les grosses fermes du haut Saint-Laurent, la valeur des immobilisations est telle que le montant de la remise fiscale peut constituer une somme appréciable.

12. Gouvernement du Québec, *Loi sur les producteurs agricoles*, L.R.Q., chap. 28 (PL64).

Dans les régions rurales périphériques où la valeur des fermes est nettement moindre, le remboursement n'est pas assez élevé pour constituer une incitation au développement et au maintien de l'agriculture.

À l'échelle du Québec, en 1983, un montant de 20 266 351 \$ a été versé à 34 212 producteurs, soit une moyenne de 592 \$ par bénéficiaire. Aux deux extrêmes : Saint-Basile-Le-Grand (sud de Montréal) avec 2 162 \$, Barraute, en Abitibi, avec 85 \$. La figure 1, qui met en relation le nombre d'agriculteurs touchés et la subvention¹³ moyenne par M.R.C., révèle, d'une part, une concentration des bénéficiaires dans les basses terres du Saint-Laurent (entre Montréal et Québec) et, d'autre part, une diminution progressive des subventions moyennes à mesure qu'on se déplace du centre vers la périphérie. Les M.R.C. Fjord-du-Saguenay et Lac-Saint-Jean-Est font toutefois exception, étant donné la qualité élevée des sols.

En échange d'une augmentation de 40 à 70 % de la proportion des taxes foncières remboursées aux agriculteurs, le gouvernement provincial a supprimé le droit de soumettre la terre à une forme de développement autre qu'agricole sur une superficie totale de plus de 65 millions d'hectares. Si l'on considère que cette augmentation représentait, en 1983, des déboursés inférieurs à 9 millions, il faut reconnaître qu'il s'agit d'une « mesure foncière » peu coûteuse pour l'État. Elle crée toutefois des préjudices sérieux à plusieurs propriétaires fonciers, tout en niant aux autorités locales et aux M.R.C. leurs prérogatives en matière d'aménagement de ces espaces.

Au cours des deux dernières années, le gouvernement s'est engagé à modifier en profondeur la loi pour en supprimer les « irritants », notamment pour exclure des zones agricoles les secteurs peu propices à l'agriculture. Le puissant lobby des agriculteurs, l'Union des producteurs agricoles (U.P.A.), et l'absence d'une politique articulée d'aménagement global du territoire expliquent qu'aucun progrès sensible n'ait encore été réalisé. Des pistes intéressantes de révision avaient pourtant été envisagées.

III. POIDS POLITIQUE DE L'AGRICULTURE EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

S'il est un domaine d'administration publique qui nécessite une approche interministérielle, c'est bien celui de l'aménagement du territoire. En l'absence d'une loi-cadre globale et face au manque d'intérêt des municipalités locales envers la sauvegarde des terres agricoles, le gouvernement s'est contenté de réglementer rigoureusement ce seul secteur. Avec l'adoption de la loi sur

13. Dans les documents gouvernementaux, le terme *subvention* est utilisé pour identifier les remboursements de taxes.

l'aménagement et l'urbanisme, on a cru un moment que l'intégration allait se faire. Espérant convaincre le ministre de l'agriculture du bien-fondé d'une harmonisation des deux lois, le Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation prépara une proposition. On y précisait notamment que :

« Les Municipalités régionales de comté pourraient préparer un règlement de zonage agricole dont le contenu reprendrait les interdictions prévues à la Loi sur la protection du territoire agricole. La gestion de ce règlement se ferait dans le respect des objectifs de la loi 90. Les interdictions liées au zonage agricole seraient levées moyennant un certificat de comté en collaboration avec la Commission de protection du territoire agricole. »¹⁴

Mais le ministre de l'agriculture, Jean Garon, s'est opposé au projet, prétextant qu'il affaiblirait la protection des terres agricoles.

En juin 1985, quelques mois avant les élections provinciales, des modifications sont apportées à la loi 90. Ils n'entraînent pas toutefois de changements substantiels dans la spatialité et le mode d'administration de la loi. Bien que les M.R.C. puissent dorénavant envisager une révision de leurs zones agricoles et que les « conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité rurale » soient introduites parmi les critères d'évaluation, la décision finale demeure entre les mains de la Commission de protection du territoire agricole.

En septembre 1986, le nouveau ministre de l'agriculture, Michel Pagé, annonçait à l'Assemblée nationale un train de mesures destinées à modifier l'application de la loi 90 et de celle sur l'aménagement du territoire (Loi 125). Et parmi celles-ci :

- « — le retrait de la zone agricole des territoires déjà utilisés à d'autres fins ou au potentiel biophysique nul ou peu propice à l'agriculture ;
- « concilier les objectifs poursuivis par le zonage agricole avec ceux exprimés par les municipalités ou les M.R.C. à partir des schémas d'aménagement ;
- « la prise en compte [sic] des conditions socio-économiques régionales et de la disponibilité d'emplacements alternatifs destinés à répondre aux besoins de développement des 1 557 municipalités concernées par le zonage agricole ». »¹⁵

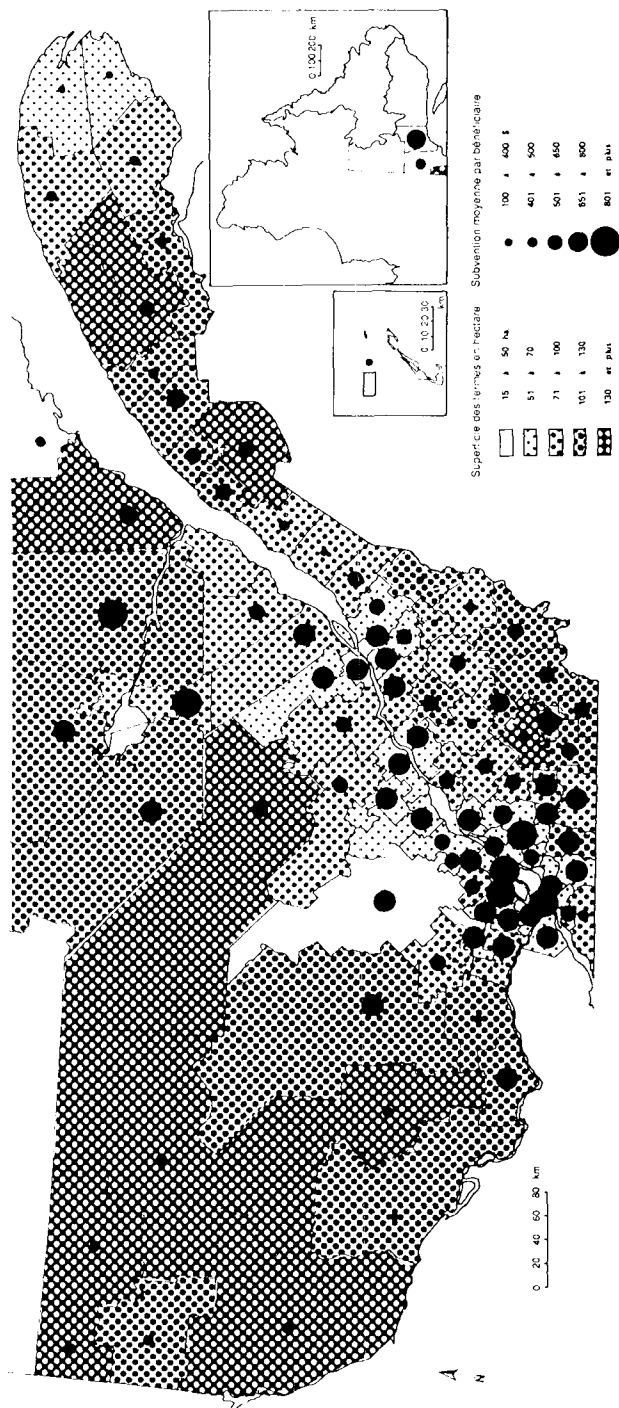
Tout en sauvegardant les finalités fondamentales de la loi, le ministre déclarait que « l'objectif premier de cette révision est de concilier les intérêts collectifs quant à la protection des sols avec les droits individuels ». Selon lui, le zonage imposé par la loi 90 et les cinq décrets subséquents ne répondait plus à la réalité.

« Il y a trop de terrains à faible potentiel agricole qui sont inclus dans les zones vertes. Un des objectifs de cette opération sera l'épuration des zones agricoles de façon à conserver les terres qui offrent un potentiel de production élevé. »¹⁵

14. Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation, *Proposition d'harmonisation de la Loi sur la protection du territoire agricole et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Québec, 1979 : 23.

15. Michel PAGÉ, Assemblée nationale du Québec, session régulière, automne 1986.

SUPERFICIE DES FERMES / SUBVENTION MOYENNE



Sources: Statistique Canada, 1976 et Commission de la Projection du Territoire Agricole 1981.
LABORATOIRE DE CARTOGRAPHIE LQUM

ALAIN MORRISSEAU

Venant du ministre de l'agriculture, ces propos laissaient espérer des modifications importantes au zonage et ouvraient la porte à une harmonisation des lois 90 et 125. Mais l'U.P.A., qui avait apporté un appui indéfectible à cette loi depuis le début et considérait son territoire d'application un peu comme son fief, allait s'opposer farouchement à toute modification des principes de la loi et à toute réduction des pouvoirs de la Commission de protection du territoire agricole. Selon le président de l'U.P.A. : « Si on commence à dézoner des terres impropres à l'agriculture, cela veut dire que des gens pourront se construire partout dans les campagnes. »¹⁷

L'opposition acharnée et soutenue de l'U.P.A., conjuguée au vide du discours aménagiste au sein du Ministère des affaires municipales (responsable de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisation), a amené le ministre Pagé à mettre en veilleuse ses bonnes intentions et à faire taire un raisonnement dont la politique tirerait bien peu de profit. Après neuf ans d'exercice, la loi sectorielle de zonage continue de subordonner la loi globale d'aménagement et de l'enfermer dans des enclaves résiduelles autour des centres urbains et des villages. Quant à la Commission de protection du territoire agricole, elle conserve son caractère de tribunal administratif doté d'un pouvoir discrétionnaire.

*
* *

La Loi sur la protection du territoire agricole est un outil législatif de première importance pour assurer la pérennité du patrimoine agricole du Québec et pour limiter l'expansion spatiale des villes. Sa vision trop large du territoire à protéger et la prépondérance qu'elle exerce dans le processus d'aménagement global obligent toutefois à rappeler que le zonage de la seule fonction agricole n'épuise pas tout l'aménagement rural et régional. Pour que certaines campagnes aient un avenir, un développement polyvalent devra être encouragé.

Bernard VACHON

*Département de géographie,
Université du Québec à Montréal.*

16. Michel PAGÉ, *Id.*

17. Jacques PROULX, Conférence de presse donnée le 30 novembre 1986; propos rapportés dans: *La terre de chez nous*, 2 octobre 1986: 3.