

UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR L'ENSEMBLE DU QUÉBEC

Consultation sur le projet
d'Orientations gouvernementales
en aménagement du territoire



À L'ATTENTION DE

Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales et de l'Habitation

DÉPOSÉ PAR

Table régionale des élus municipaux
du Bas-Saint-Laurent

Juillet 2023

Analyse et réflexion

Les aménagistes des 8 MRC du Bas-Saint-Laurent, membres de l'Association des Aménagistes régionaux du Québec

Rédaction

Louise-Anne Belzile, directrice de l'aménagement, MRC Les Basques

Présentation

Louise-Anne Belzile, directrice de l'aménagement, MRC Les Basques

Mathieu Lehoux, directeur de l'aménagement, MRC du Témiscouata

Correction et mise en page

Isabelle Rioux, secrétaire de direction, MRC Les Basques

Personnes-contacts

Louise-Anne Belzile, directrice de l'aménagement et l'urbanisme, MRC des Basques

Michel Lagacé, président de la Table régionale des élus municipaux du Bas-Saint-Laurent, préfet de la MRC de Rivière-du-Loup

Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles

Cette récente consultation lancée par le gouvernement du Québec a été annoncée alors que la rédaction du présent document était en cours. Nous sommes donc conscients qu'il existe déjà une volonté du gouvernement de revoir les bases de la protection de l'agriculture au Québec. Les éléments soulevés ici sauront donc éclairer davantage les enjeux vécus en région rurale et nourrir la réflexion provinciale amorcée tant sur les OGAT que sur la protection du territoire agricole.

UNE RÉVISION BIEN ACCUEILLIE

Le discours que porte ce document serait bien incomplet si la présente réforme de l'aménagement du territoire, réalisée par le gouvernement du Québec, n'était pas tout d'abord saluée et remerciée. Les orientations gouvernementales datant pour la plupart de plus de 30 ans, leur désuétude a poussé les responsables de leur application à en faire évoluer l'interprétation pour répondre aux enjeux contemporains. Cette nécessaire interprétation a malheureusement mené à des divergences et des incohérences entre les régions.

Certes, l'adoption d'un schéma d'aménagement et de développement (SAD), tout comme son actualisation, exige de tenir compte de facteurs multiples dont les interactions évoluent sans cesse et de manière spécifique à chaque territoire. L'application des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) doit donc nécessairement être nuancée tout en poursuivant des objectifs clairs.

La modulation, par type de MRC, proposée dans le projet d'OGAT, vise clairement à intégrer une souplesse essentielle, tout en offrant un cadre objectif et évolutif. Cette volonté gouvernementale est accueillie avec optimisme dans la région. À l'occasion de ce grand chantier de modernisation des outils d'aménagement au Québec, les acteurs municipaux du Bas-Saint-Laurent ont choisi d'unir leur voix pour faire entendre leurs réalités régionales et leurs défis.

Les villes et municipalités d'ici souhaitent ardemment que ces nouveaux outils valorisent la connaissance fine que détiennent les municipalités locales et régionales des enjeux et solutions les plus porteuses pour soutenir leurs communautés rurales.

Les nouvelles OGAT, tout comme l'éventuelle Loi sur l'aménagement et l'urbanisme révisée, ont le pouvoir d'encadrer adéquatement l'aménagement et ainsi, soutenir le développement de toutes les communautés du Québec. Toutefois, ce développement s'opère très différemment selon qu'une région est essentiellement rurale ou urbanisée.

Les piliers de l'économie, la démographie, les infrastructures, les emplois, les déplacements constituent seulement quelques-uns des facteurs déterminants du développement d'une région. Ces quelques exemples, à eux seuls, diffèrent déjà grandement entre une région rurale et une région plus urbanisée. Ils illustrent clairement la distinction que doivent contenir nos outils d'aménagement et de développement entre les dispositions s'appliquant en milieu rural de celles s'appliquant en milieux plus urbains. Pour soutenir la vitalisation des communautés rurales, il sera essentiel qu'une modulation plus explicite soit intégrée aux OGAT.

Les OGAT proposées montrent actuellement un grand souci à orienter les communautés vers un développement durable, orientation qui doit absolument demeurer et guider l'aménagement du territoire. Toutefois, le développement durable intègre trois sphères indissociables (économique, sociale et environnementale) qui montrent des visages très différents entre les régions du Québec. Pour que les localités rurales puissent elles aussi poursuivre des objectifs de développement durable, les balises gouvernementales doivent être nuancées afin de tenir compte de leurs réelles dynamiques et besoins dans chacune des trois sphères.

Enfin, soulignons que le présent mémoire a été réfléchi et rédigé de manière à atteindre les trois axes ciblés par la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire, soient :

- Des milieux de vie de qualité qui répondent aux besoins de la population;
- Un aménagement qui préserve et met en valeur les milieux naturels et le territoire agricole;
- Des communautés dynamiques et authentiques partout au Québec.

HABITER LES ESPACES RURAUX

Contexte régional

1. Les communautés de la région qui présentent les sols de meilleurs potentiels agricoles présentent souvent une réelle croissance socio-économique (axes routiers, tourisme, démographie, activités commerciales et industrielles, etc.). Quant à elles, les municipalités du haut pays souffrent d'une économie davantage basée sur la foresterie et connaissent aujourd'hui pour la plupart une décroissance et une dévitalisation.
2. Partout au Québec, la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) protège depuis 1978 une zone agricole dans son entièreté afin de conserver les terres les plus fertiles pour l'agriculture. Toutefois, après quelque 45 ans d'application, on constate que plusieurs hectares sont toujours réservés à l'agriculture sans qu'aucune activité agricole n'y ait été réalisée en plus de quatre décennies. Des sols peu fertiles sont ainsi retirés des possibilités de développement des communautés les plus vulnérables du Québec.
3. Les activités agricoles font partie intégrante des mœurs et des paysages bas-laurentiens. Plusieurs secteurs agricoles dynamiques sont aujourd'hui contigus à des pôles urbains principaux en raison de l'expansion de ces derniers. Bien que cette cohabitation ait nécessité la mise en place de réglementations, principalement par des distances séparatrices, cette croissance des pôles urbains a aussi engendré une perte de terres agricoles pour faire place au développement résidentiel, commercial et industriel. Toutefois, force est de constater que cette réalité concerne les principaux pôles urbains et non les municipalités rurales. Basées sur une réalité propre des grands centres urbains de l'ouest de la province, les OGAT proposées demandent de concentrer les activités commerciales et industrielles dans les pôles centraux. Pourtant, au Bas-Saint-Laurent, les pôles centraux sont situés dans les terres les plus fertiles de la région. Serions-nous en train d'exposer davantage nos meilleures terres agricoles à la pression de développement plutôt que de soutenir le développement durable des communautés rurales par la création d'emplois et le maintien des services essentiels (école, poste, alimentation) dans leur localité?



OBJECTIF

Rendre possible la construction sur les terres agricoles de faible potentiel afin de rentabiliser les infrastructures publiques déjà présentes.

SOLUTIONS PROPOSÉES

Revoir le zonage agricole en fonction des réels potentiels de culture.

Différencier le mandat de la CPTAQ d'assurer la protection du territoire agricole de celui du MAMH d'assurer la conformité des SAD aux OGAT.

Adaptations suggérées des OGAT

4. N'est-il pas plus préoccupant de limiter l'expansion géographique des pôles centraux contigus à la zone agricole que de limiter les usages non agricoles sur des terres de piètre qualité dans des municipalités dévitalisées? Considérant les réels impacts constatés dans la région, il est impératif de revoir le zonage agricole en fonction du potentiel des sols et offrir aux municipalités dévitalisées la possibilité de rentabiliser des infrastructures et services déjà présents dont les coûts sont assumés par les Québécois (routes, collecte des matières résiduelles, transport scolaire, déneigement, éclairage, électricité, communications, etc.) (Attente 4.2.3). Les MRC ne peuvent justifier à leurs municipalités d'assurer l'intégrité d'une zone agricole qui ne permet pourtant pas de réaliser une activité agricole rentable. (Attente 3.1.1)
5. L'habitation en zone agricole de faible potentiel, dont les îlots déstructurés, constitue pour les municipalités dévitalisées des opportunités de requalification de routes très peu habitées et impossibles à entretenir compte tenu des revenus fonciers du secteur et de la décroissance démographique dans les périmètres d'urbanisation. L'habitation en îlots déstructurés, déjà autorisée par la CPTAQ, ne doit plus être considérée comme de l'étalement urbain par le MAMH. Elle est une fonction secondaire en milieu agricole, assurant la pérennité des chemins et des services publics dans des municipalités qui n'ont rien d'urbain. (Attente 3.1.2.)
6. Les rangs du Bas-Saint-Laurent peuvent devenir des lieux habités, multifonctionnels, valorisant les circuits courts, où les ressources premières, leur transformation et leurs consommateurs cohabitent en privilégiant les meilleurs usages pour chaque parcelle de territoire. (Attentes 6.1.1. et 6.1.3)

SOUTENIR LES COMMUNAUTÉS DÉVITALISÉES

1. La décroissance fait partie intégrante des dynamiques d'occupation du territoire bas-laurentien. Cette décroissance doit être reconnue et justifier une adaptation des principes d'aménagement afin de tenir compte des besoins prioritaires en services et emplois. Sans cette modulation, les communautés dévitalisées n'ont pas la capacité financière de maintenir des routes et encore moins des réseaux d'aqueduc et d'égout ou des équipements collectifs.
2. Pour plusieurs petits villages, accueillir de nouveaux résidents en périmètre urbain signifie ouvrir de nouvelles rues, incluant des réseaux d'aqueduc et d'égout, des trottoirs, de l'éclairage et parfois même l'agrandissement des installations de traitement des eaux usées. Ces coûts justifient pour plusieurs de vouer des secteurs à des développements résidentiels sans service. Les petites municipalités sont soumises aux mêmes exigences environnementales et de sécurité publique ainsi qu'au même régime fiscal que les localités plus peuplées.
3. Le mode d'occupation du territoire au Bas-Saint-Laurent et dans plusieurs régions périphériques du Québec est basé sur l'espace et la proximité des milieux naturels. Les citoyens déjà établis tout comme les néoruraux confirment cette composante culturelle de la région. Les facteurs d'attractivité du Bas-Saint-Laurent sont principalement :
 - Des pôles centraux bien nantis en commerces et services, à la vie culturelle dynamique;
 - Une grande variété d'emplois disponibles, même si cette variété se présente à l'échelle régionale et nécessite donc des déplacements;
 - Des milieux naturels accessibles, mis en valeur par des aménagements légers et dont la préservation est au centre des valeurs collectives;
 - Des milieux de vie ruraux mariant paysages authentiques et communautés animées par la bonification constante de la qualité de vie locale.
4. Considérant les règles appliquées et les facteurs pris en compte jusqu'à présent par le MAMH, les périmètres d'urbanisation des petites municipalités sont de très petites tailles, parfois même encerclées par la zone agricole. Parfois, les réseaux d'aqueduc et d'égout desservent moins d'une centaine de résidences, lorsque ce n'est pas qu'un seul des deux services qui est offert. Ces périmètres urbains abritent presque uniquement des résidences unifamiliales et présentent donc peu de potentiel de multiplication des logements et de densification. Les citoyens des petites localités tiennent à un certain espace de vie sur leur propriété, même située en périmètre d'urbanisation. L'accès à la propriété constitue déjà et doit demeurer un facteur déterminant de l'attractivité de la région.



OBJECTIF

Faciliter la construction résidentielle, tous types d'habitation confondus, à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre d'urbanisation afin de rentabiliser les infrastructures publiques déjà présentes.

SOLUTIONS PROPOSÉES

Considérer équivalents les avantages de la densification résidentielle en périmètre d'urbanisation que la densification résidentielle sur des chemins existants hors périmètre d'urbanisation pour les autres municipalités que le pôle principal.

Reconnaître la compétence et l'autonomie des municipalités locales et régionales dans la détermination des lots non constructibles par la présence de contraintes anthropiques ou naturelles.

Adaptations suggérées des OGAT

5. Le gouvernement québécois doit soutenir la survie des communautés dévitalisées en modulant ses règles d'aménagement du territoire. Ces municipalités doivent pouvoir accueillir de nouveaux résidents, à l'intérieur comme à l'extérieur du périmètre urbain et ainsi optimiser les infrastructures déjà présentes, favoriser la venue d'entreprises génératrices d'emplois et fournir des revenus fonciers à la municipalité. (Attente 4.2.1)
6. Le nouvel exode urbain post-pandémique, jumelé à la crise du logement et à l'inflation fulgurante renforcent l'attractivité des petites communautés du Bas-Saint-Laurent. Ce potentiel de croissance démographique était inespéré il y a quelques années, démontrant la part imprévisible du développement, tout comme l'arrivée d'une entreprise importante par exemple. Les périmètres d'urbanisation doivent pouvoir accueillir ces opportunités de développement, même exceptionnelles. Les pôles principaux et secondaires, qui sont des milieux de vie complets (résidences, commerces, industries et services), doivent également avoir la capacité de se développer et répondre aux besoins de leur population. C'est pourquoi l'estimation réalisée par le MAMH des lots vacants suffisants dans les différentes affectations doit permettre de conserver des zones excédentaires qui pourront accueillir de nouvelles entreprises ou résidences. Actuellement, cette estimation est grandement basée sur les permis émis annuellement dans le passé pour de nouvelles constructions, ce qui ne permet pas aux municipalités dévitalisées de maintenir des terrains disponibles puisqu'elles montrent généralement une décroissance depuis plusieurs années. Le potentiel de développement d'une seule municipalité reposera donc sur la volonté de quelques propriétaires fonciers de vendre ou de morceler leurs lots, parce que ce seront ces quelques lots qui auront été jugés suffisants par le MAMH. (Attente 4.2.2)

7. Comme exprimé par le projet d'OGAT, il est souhaitable que les SAD bénéficient de la connaissance fine du territoire détenue par les municipalités et les MRC. Celles-ci sont en mesure de définir des zones de contraintes naturelles et anthropiques qui justifient d'orienter l'implantation de résidences, de commerces et d'industries à l'extérieur de ces zones. De plus, les zones de contrainte associées aux transports ferroviaire et routier, tels qu'énumérés dans l'attente 1.2.4, auront des impacts majeurs dans plusieurs noyaux villageois. Pour que les MRC puissent régir adéquatement les usages dans ces zones, elles doivent pouvoir exclure réellement les zones de contraintes des possibilités de développement et au besoin, créer de nouvelles zones plus propices à l'implantation de secteurs résidentiels, commerciaux ou industriels. Le MAMH doit donc, désormais, ne plus considérer les lots situés en zones de contrainte dans son calcul de lots vacants disponibles à la construction. (Attentes 1.2.2 et 1.2.4)
8. Les petites municipalités ne pourront jamais offrir des services de proximité et des possibilités d'emplois dignes des pôles centraux. Des déplacements sont donc nécessaires sur une base régulière vers les pôles principaux ou secondaires. Toutefois, la démographie permet une desserte minimale en transport collectif qui ne réussit bien souvent qu'à répondre à la demande des clientèles les plus vulnérables. Une offre en transport collectif est certes structurante et essentielle sur l'ensemble du territoire, mais l'aménagement du territoire ne peut être basé sur ce service occasionnel et dépendant de subventions bien souvent insuffisantes pour assurer sa viabilité. (Attente 4.3.1)
9. Les besoins actuels en habitation ne justifient plus de voir des résidences en milieux ruraux, agricoles ou forestiers être abandonnées parce que trop grandes ou trop dispendieuses pour une seule famille. Les municipalités doivent pouvoir accepter les projets de requalification de résidences qui ne sont plus à l'image des besoins actuels en logement, telle la transformation d'unifamiliales en bi familiales ou tri familiales, l'ajout d'unités d'habitation accessoires, etc. L'accès à la propriété demeure un facteur d'attractivité majeur pour le Bas-Saint-Laurent et plus particulièrement pour les petites municipalités. Il importe également de rentabiliser les infrastructures collectives déjà présentes, et ce, tant en secteurs agricoles, forestiers que de villégiature. (Attente 4.1.1)
10. Les milieux naturels accessibles sont dispersés un peu partout dans la région, en terres publiques comme en terres privées. Il importe de préserver ces habitats naturels en terres publiques comme il est tout aussi primordial de maintenir le caractère habité des secteurs de villégiature. Ces secteurs, lorsqu'aménagés dans un souci de préservation et d'intégration paysagère, offrent une qualité de vie et une proximité de la nature grandement recherchées. Ils constituent aussi le principal revenu foncier et le moteur socio-économique de plusieurs municipalités. Le récréotourisme, à lui seul, justifie difficilement des investissements publics pour des équipements saisonniers communautaires à accès souvent gratuit. Toutefois, la villégiature consolide la fonction récréative du secteur et assure des revenus fonciers stables ainsi que la survie, voire le développement des services de proximité. Précisons que les secteurs de villégiature, surtout résidentiels, ne compétitionnent pas les périmètres d'urbanisation, qui concentrent les services, les deux offrant des milieux de vie différents et complémentaires. Il importe donc de soutenir l'implantation de résidences en secteur de villégiature, avec des balises claires d'intégration durable, plutôt que d'orienter l'ensemble des nouvelles constructions en périmètre d'urbanisation. Ainsi, la requalification des lots vacants, tant en périmètre d'urbanisation qu'en secteur de villégiature, permettra de rentabiliser des infrastructures déjà présentes. (Attente 6.2.1)

ACCOMPAGNER LES MUNICIPALITÉS DANS LEUR AUTONOMIE

Contexte régional

1. Le projet d'OGAT donne aux MRC un nouveau rôle dans le zonage des usages commerciaux et industriels. L'objectif étant sans doute d'assurer une meilleure cohérence à l'échelle MRC et un accompagnement dans la planification et la requalification de ces secteurs, ce transfert de responsabilités représente tout de même une perte d'autonomie importante pour les municipalités.
2. Telles que rédigées actuellement, les OGAT induisent aux MRC l'obligation d'exiger de leur pôle principal un exercice correspondant à la rédaction du plan d'urbanisme pour intégrer au SAD puisque ce sont les organisations municipales qui ont la connaissance fine des projets de développement commerciaux et industriels. De plus, ce transfert des responsabilités locales vers les MRC signifie que les ajustements nécessaires pour optimiser et requalifier ces secteurs à la lumière des opportunités, nécessiteront chaque fois des modifications du SAD.
3. Les MRC connaissent bien les facteurs de réussite des développements commerciaux et industriels sur leur territoire. Les OGAT tentent de déterminer le meilleur endroit pour assurer la viabilité de ces secteurs et réduire leur empreinte environnementale. Toutefois, l'influence des différentes composantes du développement durable varie en fonction des particularités propres au territoire, par exemple, la présence ou non d'un transport collectif, la disponibilité des terrains desservis, la proximité de la ressource première, la proximité des infrastructures de transport, etc.



OBJECTIF

Favoriser l'implantation d'entreprises dans les municipalités dévitalisées afin de soutenir leur attractivité

SOLUTIONS PROPOSÉES

Permettre l'implantation des industries de transformation à proximité des lieux d'extraction, dans les autres municipalités que les pôles principaux.

Distinguer les services de proximité souhaitables en périmètre d'urbanisation des industries légères et lourdes souhaitables à l'extérieur des petits périmètres d'urbanisation.

Adaptations suggérées des OGAT

4. Il serait pertinent de distinguer le rôle des MRC par rapport aux pôles principaux de celui par rapport aux petites municipalités. Ces dernières bénéficient rarement de ressources spécialisées en urbanisme alors que les pôles principaux des MRC de catégories D et E souhaitent planifier eux-mêmes l'optimisation de leurs secteurs commerciaux et industriels. (Attentes 6.1.2 et 6.1.4)
5. Les MRC sont en mesure d'identifier les facteurs de rentabilité d'un secteur commercial ou industriel, tant pour les promoteurs que pour la municipalité qui assumera le coût des infrastructures publiques, tout en réduisant les conflits d'usage et les transports. Il serait donc plus pertinent de nommer les objectifs à poursuivre dans la planification de ces secteurs sans déterminer qu'ils doivent prioritairement se trouver à proximité des secteurs centraux. (Attente 6.1.1)
6. L'environnement naturel dans lequel sont immergées les municipalités rurales représente pour les citoyens leur gagne-pain, leurs loisirs et leur qualité de vie. Les ressources naturelles qui s'y trouvent doivent être transformées à proximité des lieux d'extraction afin d'avoir des retombées socio-économiques réelles pour les communautés qui y habitent. (Attente 6.1.3).

CONCLUSION

Les régions rurales du Québec se sont développées par l'intermédiaire de l'exploitation agricole et forestière, ce qui a grandement déterminé l'occupation du territoire. Habiter l'espace naturel et participer quotidiennement à sa mise en valeur constituent des piliers de la culture locale. On choisit le Bas-Saint-Laurent pour ses paysages, son plein air, sa campagne habitée et son accessibilité financière. Les schémas d'aménagement et de développement doivent mettre en valeur ces forces spécifiques pour maintenir l'attractivité de la région.

Les nouvelles OGAT qui résulteront de cette collaboration provinciale seront les nouvelles assises du développement et de l'occupation du territoire québécois. Elles sont le reflet de la diversité des communautés québécoises, d'est en ouest et du nord au sud. Elles ont le pouvoir de soutenir cette diversité ou de l'anéantir.

Les municipalités rurales habitent une part majeure du territoire du Québec, territoire qui ne serait accessible sans des routes pour s'y rendre, des gens pour y travailler et des communautés pour y habiter. Plusieurs des régions du Québec contribuent à ce tissu culturel, dont la dispersion sur le territoire ne constitue pas un mal à abattre, mais bien un dynamisme territorial à préserver.

Le gouvernement du Québec doit reconnaître la contribution des territoires ruraux dans la culture et l'économie des régions. Il doit également accorder sa confiance aux acteurs municipaux qui œuvrent à développer ces territoires, les mettre en valeur et les conserver.

Nous souhaitons ardemment que les nouvelles OGAT constituent à terme des balises modernes qui valoriseront l'authenticité de toutes les communautés du Québec.