

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

ÉVOLUTION DU CADRAGE DES ACTEURS URBAINS ET AGRICOLES SUR  
LA LOI DE LA PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE ENTRE 1977-1978  
ET 2006-2008

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAITRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
ANTHONY CRÊTE

JUIN 2016

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier avant toute chose ma directrice de recherche, Mme Maya Jegen, pour m'avoir donné la chance de travailler sur les politiques agricoles au Québec et de m'avoir soutenu tout au long de ma rédaction. Ses conseils et ses commentaires furent des plus pertinents dans mon cheminement. Son aide fut des plus précieuses.

Par ailleurs, je désire remercier ma sœur Vanessa Crête et ma tante Guylaine Crête pour l'aide précieuse qu'elles ont apportée à ce travail. Leur apport à ce travail m'a grandement aidé, et ceci ne pourrait être passé sous silence.

De plus, je voudrais remercier mes deux parents, Jacinthe Thivierge et Sylvain Crête de m'avoir soutenu tout au long de mes études, et plus particulièrement durant mon mémoire. Leur soutien pendant toute cette période m'a permis de toujours persévérer et de me rendre où je suis aujourd'hui. Aussi, leur connaissance du milieu agricole m'a énormément aidé à l'écriture du mémoire et à ma compréhension de ce secteur.

Finalement, je voudrais dédier ces quelques lignes aux ami(e)s et collègues de travail côtoyés durant mes études supérieures, qui m'ont toujours soutenu et m'ont donné aussi le goût de persévérer.

## DÉDICACE

À ma famille, qui a su me transmettre sa passion pour l'agriculture  
et qui m'a toujours soutenu

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	vii
RÉSUMÉ .....	viii
CHAPITRE I	
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE II	
PROBLÉMATIQUE.....	2
CHAPITRE III	
REVUE DE LITTÉRATURE.....	7
3.1 La frange rurale-urbaine.....	7
3.2 La protection du territoire agricole : une vue d'ensemble.....	9
3.3 Les lois de protection du territoire agricole .....	12
3.4 La disparition des terres agricoles : le besoin de protéger .....	13
3.5 Les outils économiques et administratifs de la protection du territoire agricole .....	14
3.5.1 Outils financiers : taxation et évaluation .....	15
3.5.2 Outils administratifs : planification, zonage et droit au développement .....	17
3.6 La conversion des espaces agricoles en espaces urbains .....	19
3.7 Le contexte québécois et canadien .....	21
CHAPITRE IV	
CADRE CONCEPTUEL ET HYPOTHÈSES.....	24
4.1 Introduction .....	24
4.2 Le cadrage .....	25
4.3 La rhétorique .....	27
4.4 Hypothèses de recherche .....	28

CHAPITRE V	
MÉTHODOLOGIE.....	30
5.1 Introduction .....	30
5.2 Corpus de documents analysés.....	32
5.2.1 Présélection des mémoires.....	34
5.2.2 Sélection des mémoires.....	35
5.2.3 Codage des mémoires .....	37
CHAPITRE VI	
RÉSULTATS.....	41
6.1 Acteurs .....	41
6.2 Les consultations de la CAAAQ .....	44
6.3 Analyse qualitative de la CAAAQ .....	48
6.3.1 CPTAQ : perceptions et critiques .....	48
6.3.2 LPTAA : perceptions et critiques.....	50
6.3.3 Enjeux sur le territoire agricole.....	55
6.3.4 Partage de pouvoir de la zone agricole .....	60
6.4 Les consultations de 1978-1979.....	62
6.5 Analyse qualitative de la consultation de 1978.....	64
6.5.1 Perception de la CPTAQ.....	64
6.5.2 Perceptions et critiques de la LPTAA.....	64
6.5.3 Critique de la loi.....	65
6.5.4 Partage de pouvoir .....	66
CHAPITRE VII	
DISCUSSION.....	68
7.1 Analyse des résultats .....	68
7.2 Limites de la recherche .....	73
CONCLUSION.....	75
APPENDICE A.....	76
BIBLIOGRAPHIE.....	79

## LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU		PAGE
5.1	Mots-clés utilisés lors de la sélection des mémoires.....	35
5.2	Mots-clés utilisés à partir de l'arbre de mots .....	36
5.3	Nœuds créés pour l'analyse des mémoires .....	39
6.1	Nombre d'acteurs et types d'acteurs à travers le temps.....	42
6.2	Nombre d'acteurs par nœuds en 2006-2008 .....	45
6.3	Les sujets discutés par les acteurs en 2006-2008.....	46
6.4	Nombre d'acteurs par nœuds en 1977-1978 .....	62
6.5	Les sujets discutés par les acteurs en 1977-1978.....	63

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

CAAAQ	Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.
CAPERQ	Commission [parlementaire] de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRE	Conférence régionale des élus
ITC	Index de l'inventaire des terres du Canada
LPTAA <sup>1</sup>	Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.
MRC	Municipalité régionale de comté
UMQ	Union des municipalités du Québec
UPA	Union des producteurs agricoles
UCCQ	Union des conseils de comté du Québec

---

<sup>1</sup>Auparavant, elle se nommait LPTAQ pour la Loi sur la protection du territoire agricole du Québec. Elle représente aussi la mise en application du projet de loi 90 du gouvernement péquiste de 1978.

## RÉSUMÉ

La présente recherche cherche à déterminer si le cadrage (*framing*) que les acteurs du monde agricole et urbain font de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) et de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) a évolué au cours des dernières quarante années. Afin d'étudier le changement de perception des acteurs face aux politiques publiques agricoles, nous analyserons les mémoires qui furent déposés lors des audiences du projet de loi 90 et lors des consultations de la CAAAQ. Les hypothèses de recherche que nous avançons sont que la création d'une loi sur la protection du territoire agricole québécois fut causée par un cadrage positif du sujet par les acteurs agricoles en 1977-1978, tandis que la volonté de changer la loi de nos jours est provoquée par un cadrage négatif de la part des acteurs urbains lors des consultations de la CAAAQ. Notre analyse, effectuée au moyen du logiciel NVivo, nous permet de constater une légère modification du discours, surtout causée par le changement de contexte dans la zone agricole et dans le monde municipal. La libéralisation de l'agriculture et l'effort du gouvernement québécois de décentraliser ses pouvoirs d'aménagement du territoire peuvent, entre autres, expliquer la volonté de changer la loi.

Mot-clés : Cadrage (*framing*), protection du territoire agricole, LPTAA, politique publique, Québec, NVivo 10

## INTRODUCTION

Depuis la fin des années 1970, le Québec s'est doté d'une loi sur la protection du territoire agricole, et celle-ci semblait faire consensus auprès des acteurs agricoles et municipaux. Toutefois, depuis février 2015, il semble qu'il y ait une volonté politique de modifier la législation de la LPTAA. Le but de cette recherche est de déterminer s'il y a eu une évolution du cadrage des acteurs du monde agricole et urbain. La réponse à cette question de recherche permettra de comprendre si les modifications souhaitées à la loi sont dues au cadrage que font les acteurs municipaux de la Loi et des enjeux reliés à la zone agricole. Afin de pouvoir répondre à cette question, nous allons analyser les mémoires qui furent déposés en commission parlementaire lors du projet de loi 90, en 1977-1978, et ceux déposés lors des consultations de la CAAAQ entre les années 2006 et 2008. Nous utiliserons le logiciel NVivo 10 pour analyser notre corpus de documents et pour coder les mémoires sélectionnés. Avant de faire l'analyse des résultats, nous allons détailler la problématique actuelle en ce qui concerne la loi et présenter la littérature sur le sujet de la protection du territoire agricole, des outils législatifs et du contexte québécois-canadien. Finalement, nous terminerons avec une discussion concernant les résultats.

## CHAPITRE II

### PROBLÉMATIQUE

À la fin des années 1970, lors du mandat du gouvernement péquiste de René Lévesque, l'agriculture fut un domaine d'activité priorisé. L'ancien ministre de l'Agriculture, Jean Garon, a déposé différents projets de loi afin que l'agriculture québécoise ait davantage un rôle au sein de l'économie de la province. Comparativement aux autres provinces de l'époque, le Québec avait un important retard quant à la modernisation de l'agriculture. Cela occasionnait des conséquences économiques importantes pour certaines régions du Québec qui dépendait des revenus de l'agriculture pour subsister. Par ailleurs, le gouvernement de l'époque voyait non seulement la protection du territoire agricole comme un outil essentiel afin de contrer la perte de terres au développement urbain, mais aussi comme un programme politique pour l'indépendance. Le Parti québécois était d'avis que la protection du territoire agricole permettrait de garantir un garde-manger pour les Québécois lorsque la province deviendrait indépendante. Cette politique agricole a reçu un accueil favorable de la part de la population du Québec et de différents intervenants (Byrant et Granjon, 2007, p. 63-64).

Afin d'atteindre les objectifs économiques et politiques ci-dessus, différents outils furent établis pour encourager et protéger l'agriculture. L'un des outils mis en place par le gouvernement de l'époque est la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTAA) en 1978 (Commission de protection du territoire agricole, 2015).

Le but de la loi est de permettre la pérennité de l'agriculture et aussi de protéger l'activité des entreprises agricoles au sein du Québec. Cette dernière encadre donc l'utilisation qui peut être faite des territoires identifiés par décret gouvernemental. Plus précisément, « l'utilisation du sol à des fins autres que l'agriculture, le morcellement des terres, l'enlèvement de sol arable et la coupe d'érables dans une érablière ont été prohibés » sur les terres ciblées par le gouvernement (CPTAQ, 2015). Les territoires encadrés par cette loi sont situés au sud du 50<sup>e</sup> parallèle (Bryant et Granjon, 2007, p. 65). Afin d'appliquer la loi, le gouvernement péquiste décida aussi de créer la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). Cette commission est composée d'un président, de cinq vice-présidents et d'un maximum de 16 membres qui sont nommés pour un mandat qui n'excède pas cinq ans. Les membres sont généralement issus du monde agricole (agronome, cartographe), légal (avocat) et d'autres milieux divers (enquêteur et aménagiste).

Le rôle de la CPTAQ est de veiller à l'application de la loi et de protéger le territoire agricole. De par son rôle, la commission est aussi responsable de répondre aux demandes concernant une utilisation du territoire à des fins autres qu'agricoles, au lotissement et à l'inclusion ou l'exclusion d'une terre agricole (aussi appelé dézoning). En résumé, les terres agricoles québécoises sont encadrées depuis la fin des années 1970 et encore de nos jours par la CPTAQ concernant l'usage qui peut être fait de ces dernières. Au fil des années, il y eut certains ajouts à la loi, dont l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents, mais aussi des modifications reliées à la loi, dont des mesures concernant l'urbanisation et l'aménagement du territoire (Commission de protection du territoire agricole, 2015).

De nos jours, différents acteurs qui relèvent du développement urbain et du monde politique s'interrogent sur la pertinence de cette loi dans sa forme actuelle. C'est lors de la séance du 6 novembre 2014 de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) que récemment la problématique fut soulevée dans la sphère politique. Le mandat de la commission parlementaire était alors d'examiner les orientations, les activités et la gestion administratives de la CPTAQ. À cette fin, la CAPERN avait convoqué la présidente de la CPTAQ, Mme Marie-José Guin. À la suite des divers échanges concernant la CPTAQ, les députés du Parti libéral se sont questionnés sur la pertinence de la Loi sur la protection du territoire agricole dans sa forme actuelle. Pour ces mêmes députés, la loi dans sa forme actuelle empêche le développement résidentiel et industriel au sein des municipalités au Québec. Leurs propos proviennent de certains citoyens de leurs circonscriptions qui ont vécu ce type de problème. Donc, le Parti libéral a ouvert la porte à une modification de la Loi sur la protection du territoire agricole. L'un des éléments qui pourrait être retenu est de déléguer davantage de pouvoir aux municipalités régionales de comté quant à l'inclusion et l'exclusion des terres agricoles (Journal des débats, 2015).

Dès lors, différents acteurs du milieu agricole dont l'Union des producteurs agricoles (UPA) et du monde municipal dont les municipalités régionales de comté (MRC), d'anciens ministres dont Bernard Landry et d'autres intervenants ont fait part de leurs réactions quant à la possible modification et au transfert de pouvoir. La majorité des acteurs serait en accord avec des modifications afin d'alléger le processus de décision au sein de la CPTAQ. Par contre, en ce qui a trait au transfert de pouvoir aux MRC, il existe des oppositions. En ce qui concerne les acteurs du monde rural, dont des unions de fermiers, avocats et politiciens, ils sont d'avis que les MRC ne devraient

pas avoir le contrôle sur l'utilisation des terres. Pour certains, cela est une question d'uniformité provinciale et pour d'autres cela serait le déclin de terres utilisées à des fins agricoles (Gagné, 2015, p. 4). Dans le camp qui comporte principalement les acteurs municipaux et les MRC, ceux-ci désiraient avoir davantage de pouvoir concernant l'utilisation faite des terres de leur territoire (Gagné, 2015, p. 5).

Dans ce contexte particulier, comment est-il possible de comprendre le changement de vision concernant l'encadrement de la protection du territoire agricole au fil des années? En d'autres mots, comment expliquer que la situation est passée d'un appui massif à une politique agricole provinciale sur la protection du territoire à une remise en question de l'encadrement des terres agricoles?

La question qui sera posée lors de ce travail de recherche est la suivante : Comment l'enjeu des politiques de protection du territoire agricole fut-il cadré par les acteurs liés au développement urbain et ceux du milieu agricole à la fin des années 1970 (1) et de nos jours (2) au Québec? La raison du choix d'étude de ces deux périodes est de mieux comprendre les arguments qui furent avancés par les deux parties adverses lors de la création de la loi à la fin des années 1970 et aussi d'étudier l'évolution du discours jusqu'à nos jours. Pour les fins de ce travail, il sera question d'évaluer seulement le discours des parties concernées (secteurs urbain et agricole) et non d'étudier en plus l'évolution du nombre et du type d'acteurs présents lors des discussions concernant la protection du territoire agricole. Les deux groupes opposés dans ce travail sont vus comme des ensembles homogènes qui partagent le même objectif. Bien qu'il soit possible qu'il y ait une augmentation ou même une diminution du nombre d'acteurs, ce travail n'a pas pour objectif d'évaluer le rapport de force entre les acteurs.

Par conséquent, le but de ce travail est d'inférer sur la politique future concernant la protection du territoire agricole à partir d'une analyse systématique de mémoires et de documents déposés lors de la consultation relative au projet de loi 90 (Loi sur la protection du territoire agricole) et lors de la CAAAQ. Effectivement, la manière dont les acteurs ont cadré ce sujet aura une incidence sur la façon dont le gouvernement va procéder, dans le futur, dans ce dossier.

## CHAPITRE III

### REVUE DE LITTÉRATURE

Il existe peu de travaux issus du domaine des sciences politiques relativement à la protection du territoire agricole. Néanmoins, il existe une vaste gamme d'ouvrages qui présentent les divers enjeux concernant les terres agricoles et le développement urbain. Nous présentons ici brièvement la littérature à la base de cette recherche.

#### 3.1 La frange rurale-urbaine

Dans un premier temps, il est important de cibler l'endroit où la problématique se situe au Québec. De manière générale, les endroits où il existe de la confrontation au sujet du développement urbain et des terres agricoles se situent dans une zone communément appelée la frange rurale-urbaine. Certains auteurs, tels que Chris Bryant, expliquent que cette zone peut être qualifiée comme floue. En effet, il est difficile d'établir avec certitude si cette zone est urbaine ou bien rurale, puisqu'il existe des caractéristiques qui sont propres à chacune. Cette frange comporte des terres arables qui sont propices à une agriculture extensive, mais présente aussi des signes d'urbanisation. Ces signes d'urbanisation sont démontrés par la présence des citoyens ayant des terres utilisées à des fins autres qu'agricoles et la présence de développement résidentiel à certains endroits. Ceci est la raison pour laquelle l'appellation frange rurale-urbaine est utilisée puisqu'il s'agit d'une zone de transition entre l'agriculture pure et les centres urbains (Bryant, 1982, p. 2-4).

Cette zone de transition peut rendre le développement urbain difficile pour certaines municipalités, puisqu'il y a présence de terres arables propices à l'activité agricole autour du noyau urbain. Dans des régions où ces mêmes terres agricoles sont protégées par les lois, il est ardu d'obtenir un changement de l'usage du territoire afin de satisfaire les intérêts des villes dans cette frange. Comme mentionné auparavant, c'est la CPTAQ qui est mandatée au Québec pour appliquer la Loi sur la protection des terres agricoles et le dézonage des terres agricoles à des fins non agricoles (CPTAQ, 2015).

Il est donc important de comprendre que les problèmes soulevés par les différents acteurs des milieux agricole et urbain ne concernent pas les zones dites purement agricoles et urbaines. Dans le cas des zones agricoles, les terres ne sont pas à proximité des centres urbains, et il y a donc très peu de chance qu'il y ait un problème concernant l'usage des terres. Cela peut être également dit des zones urbaines. Ces dernières sont déjà établies, et les structures urbaines y sont déjà présentes (par exemple, canalisation, transport en commun, voirie). Un exemple concret d'une telle situation peut être vu dans le cas de la grande région métropolitaine de Montréal. Le centre urbain de Montréal est clairement défini de même que la région agricole aux alentours. Par contre, lorsque vient le moment de spécifier si les zones aux extrémités de l'île correspondent à des zones agricoles ou bien résidentielles/industrielles, il existe un flou sur la question. Bref, le questionnement de l'usage du territoire se fait dans la frange rurale-urbaine puisqu'il y existe un certain flou quant à savoir si les parcelles de terre doivent être réservées à l'usage agricole seulement ou bien au développement urbain.

Bien que la question de l'utilisation des terres soit un des enjeux concernant la frange rurale-urbaine, il existe d'autres enjeux qui peuvent expliquer le fait qu'il y a des conflits au sein de cette zone de transition. Selon Phipps (1981, p. 346-349), il existe

deux types de conflits. Dans le premier cas, la source de conflit est l'incompatibilité de l'usage du territoire en raison de la qualité inhérente des ressources naturelles, plus particulièrement de la terre et de l'eau. Dans ce cas-ci, le conflit sur l'usage du territoire peut se définir par l'utilisation qui sera faite par le propriétaire de la terre. Dans le cas de l'agriculture, les ressources naturelles et la terre peuvent être utilisées pour l'élevage de bétail, pour les semences, la culture de fruits et légumes, etc. Dans le cas de l'urbanisation, ces mêmes ressources peuvent être utilisées par les industries ou par les citoyens qui désirent posséder une résidence secondaire pour profiter de la campagne.

Dans un second temps, il y a aussi source de conflit lorsqu'il y a une proximité spatiale entre deux types d'utilisation différente du territoire (Phipps, 1981, p. 349). Par exemple, une terre zonée agricole a des effets négatifs sur une terre industrielle à proximité, et l'inverse est aussi vrai. Une augmentation de la valeur des terres, la pollution de l'air et de l'eau, une diminution des ressources naturelles, telles que l'eau, et certains autres inconvénients, tels que les odeurs, sont des exemples d'effets négatifs (Phipps, 1982, p. 349). Finalement, il est important de mentionner qu'il existe d'autres facteurs qui peuvent expliquer les conflits au cœur de la frange rurale-urbaine. À titre d'exemples, on peut nommer la migration de la population vers les espaces ruraux et urbains, un changement économique ou la préservation de l'espace naturelle (Phipps, 1982, p. 351-353).

### 3.2 La protection du territoire agricole : une vue d'ensemble

Depuis quelques années, de plus en plus d'acteurs, et ce à travers différents pays, parlent de la conversion des terres agricoles en d'autres usages. Ce problème fut discuté par différents intervenants du gouvernement, des élus des différents paliers,

des gens du milieu agricole ainsi que des citoyens. En réponse à la conversion des terres agricoles, les gouvernements ont adopté des séries de mesures et des lois pour protéger le territoire agricole.

La protection des terres agricoles n'a pas pour seul but de protéger le territoire contre la conversion des terres. En effet, pour plusieurs intervenants, la protection du territoire agricole a plusieurs fonctionnalités. Par exemple, l'application d'un tel type de cadre législatif peut avoir comme but d'assurer un approvisionnement en nourriture stable, de limiter l'expansion urbaine, de permettre l'accès à des espaces ouverts et de garantir le bon fonctionnement économique de l'agriculture (Pease, 1991, p. 337). La mise en œuvre d'une politique de protection du territoire agricole peut être vue comme une solution à un problème futur. En prenant exemple sur les États-Unis, Church explique que la perception d'un problème de conversion des terres agricoles en autres usages est la vision que les acteurs, tel que les agriculteurs et les gouvernements ont du futur. La demande future de nourriture, la possibilité de s'approvisionner auprès d'autres pays et la possibilité pour les terres agricoles de produire de la nourriture sont des facteurs à tenir en compte (Church, 1986, p. 522).

L'augmentation de la population et le changement dans les habitudes alimentaires peuvent être des éléments qui influencent la demande future en nourriture. Le changement des habitudes alimentaires de la population peut entraîner une augmentation de la demande pour les terres agricoles. Par exemple, l'augmentation de la consommation de viande peut exiger des exploitants agricoles qu'ils possèdent davantage de terres pour élever leur bétail (Church, 1986, p. 525-27). De plus, la production agricole internationale peut influencer la demande en nourriture d'un pays et, par conséquent, inciter un pays à protéger ses terres agricoles.

En considérant la tendance actuelle de la production internationale de certains produits agricoles, de la capacité des pays à subvenir à leurs besoins en nourriture, de l'amélioration technologique et de la disponibilité des ressources, telles que l'eau et les terres, les pays peuvent être davantage engagés dans le commerce international pour subvenir aux besoins alimentaires des autres pays. Les pays qui ne sont pas autosuffisants devront importer les biens des pays exportateurs. Cela crée une pression additionnelle sur les terres, car l'augmentation des échanges commerciaux nécessite une plus grande disponibilité de terres agricoles (Church, 1986, p. 527-33).

C'est donc pour ces raisons que la mise en œuvre d'une politique de préservation des terres agricoles comporte une forte composante de prévision du futur, alors que permettre aux agriculteurs de subsister en protégeant leurs terres est un élément considéré comme présent.

Afin de pouvoir répondre à ces objectifs, les gouvernements doivent mettre en œuvre des politiques publiques sur la protection du territoire agricole. Selon Pease (1991), il n'existe toutefois pas de cadre conceptuel a priori pour préserver les terres agricoles. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte, comme la structure légale et l'aménagement du territoire dans les pays où le problème de perte de territoire agricole est perçu, comme ce fut le cas au Canada et aux États-Unis. En plus de ceux-ci, il existe les objectifs de la politique qui doivent être clairement détaillés. En d'autres mots, il doit être détaillé que la politique établie a pour but de protéger le territoire agricole des différents facteurs, comme l'étalement urbain. Sinon, il arrive que des politiques de préservation des territoires agricoles soient floues et donc manquent leur cible.

### 3.3 Les lois de protection du territoire agricole

Il existe différents ouvrages qui traitent de la question de la protection du territoire agricole dans différents pays. À titre d'exemples, les États-Unis (Mundie, 1982, Richardson, 2003), le Canada (Pierce et Furuseth, 1982) et certains pays d'Europe (Kerselaers et coll., 2011) ont tous adopté une série de mesures ou s'interrogent sur les mesures à prendre afin de protéger le territoire agricole face aux pressions urbaines. La présente revue de littérature permet d'identifier les arguments avancés et les pistes de réflexion.

Bryant et Granjon (2007) argumentent que des lois sur la protection du territoire agricole ne servent pas seulement à protéger la terre elle-même, mais bien à préserver le gagne-pain des agriculteurs. Ces auteurs ont développé un cadre d'analyse qui permet de comprendre les forces en présence au sein de l'agriculture au Québec et les différentes étapes de la production agricole. Depuis plusieurs années, l'agriculture au Québec connaît certaines difficultés causées par le manque de relève et d'investissement, la spéculation des terres, les difficultés du marché et les difficultés reliées à la production.

Pour ces auteurs, la protection du territoire agricole permet aux agriculteurs de diversifier leur offre de service et diversifier leurs sources de revenus. Un tel exemple de nouvelle source de revenus disponible pour les agriculteurs est le développement de l'industrie agrotouristique et récréationnelle. La visite de fermes, l'autocueillette et les activités de plein-air sont tous des éléments que les agriculteurs peuvent exploiter pour maximiser leurs gains économiques. Par contre, la diversification de l'offre dépend des conditions présentes au sein de la frange rurale-urbaine. Par exemple, un agriculteur peut continuer à faire seulement de l'agriculture s'il n'existe aucune

pression urbaine et qu'il n'y a aucune autre difficulté (Bryant et Granjon, 2007, p. 70). Ces difficultés peuvent être l'augmentation des coûts d'exploitation tels que l'essence, les intrants (nourriture pour les animaux), la réglementation en vigueur etc. Il est tout aussi possible qu'un agriculteur veuille s'adapter et se diversifier lorsqu'il existe de légères pressions urbaines. Donc, la protection du territoire agricole sert non seulement à protéger les agriculteurs, mais aussi l'espace naturel. De nos jours, cela permet aux travailleurs de la terre de se diversifier afin de compenser les difficultés du marché (Bryant et Granjon, 2007, p. 68-70).

#### 3.4 La disparition des terres agricoles : le besoin de protéger

La mise en œuvre d'une politique de protection du territoire agricole dans des pays tels que les États-Unis ou bien dans certaines provinces canadiennes répond à une problématique présente depuis quelques décennies. Une telle politique est en soi un outil qui permet aux législateurs de freiner, voire même d'arrêter, la conversion des terres agricoles sur leurs territoires. Différents ouvrages traitant des terres agricoles arrivent à la même conclusion : Des changements importants ont eu lieu en ce qui a trait à l'usage des terres agricoles, plus précisément une diminution du nombre de terres disponibles pour l'agriculture. De plus, ces mêmes études mentionnent sans équivoque que les changements constatés dans l'utilisation des terres agricoles se sont en grande partie déroulés dans les années 1960 et 1970.

Selon le pays, la perte de territoire agricole peut varier. Aux États-Unis, environ 23,4 millions d'acres de terres agricoles ont été perdus entre 1967 et 1975 (Coughlin et Keene, 1981, p. 16). Au Canada, entre les années 1961 et 1976, ce chiffre est de 4,5 millions d'acres (Steiner et Theilacker, 1980, p. xv). Dans ce dernier cas, il y avait

des variations de pertes du territoire agricole selon les régions canadiennes. Les provinces de l'Ouest ont eu une augmentation du nombre de terres agricoles cultivables au détriment de l'Ontario et du Québec (McCuaig et Manning, 1982, p. 18). Pour certaines provinces, il y a donc eu une augmentation des terres disponibles à l'agriculture, tandis qu'il y avait une baisse générale de terres disponibles au Canada.

Suite à ce phénomène, différents auteurs se sont questionnés sur les raisons qui contribuent à la diminution de terres agricoles. L'une des principales raisons qui expliquent la perte de terres agricoles est l'urbanisation. Tel que mentionné auparavant, il existe une zone grise entre la ligne qui sépare l'usage rural et l'usage résidentiel ou urbain. Dans un tel contexte, il est davantage approprié de parler d'une zone périurbaine qu'une ligne puisqu'il y a toujours une transition qui prend place (McCuaig et Manning, 1982, p. 61). Dans certains cas, la spéculation peut être une cause de la perte de territoire agricole. Il fut répertorié que des spéculateurs avaient pu se procurer des parcelles de terre afin de pouvoir un jour construire des bâtiments résidentiels (Coughlin et Keene, 1981, p. 16).

### 3.5 Les outils économiques et administratifs de la protection du territoire agricole

À la suite de la perte de territoire agricole, différents pays, dont les États-Unis, et certaines provinces au Canada, ont eu recours à divers outils afin de freiner ce processus. En effet, les compétences constitutionnelles des États, provinces-États et municipalités peuvent leur permettre d'entreprendre des actions pour protéger le territoire agricole ou non. Il est possible de différencier ces outils en deux catégories, soit les outils économiques et les outils administratifs. Ceux-ci sont choisis en fonction de la cause de la perte du territoire agricole, mais aussi selon la compétence

de chacun des paliers de gouvernement. Cette section aura pour but de présenter brièvement les outils qui sont mis à la disposition des élus des différents paliers gouvernementaux afin de ralentir le processus de perte de territoire agricole.

Avec l'exemple des États-Unis, Keene (1984, p. 15) mentionne que les différents niveaux de gouvernement peuvent protéger le territoire agricole avec leurs pouvoirs de régulation, de taxation, de dépense et d'acquisition d'intérêt des terres. Au sein de ces pouvoirs, les gouvernements ont un large éventail d'outils qui sont à leurs dispositions. De surcroît, Coughlin et Keene (1981), en étudiant les programmes de protection du territoire agricole aux États-Unis, ont classifié les outils-programmes disponibles aux législateurs en trois catégories : programmes réduisant l'attrait du développement des terres agricoles, programmes diminuant les effets de l'urbanisation sur les fermiers et, finalement, programmes prévenant le changement d'usage des terres agricoles (Coughlin et Keene, 1981, p. 37). Dans le cadre de ce travail, seulement quelques outils mis à la disposition des gouvernements seront davantage discutés.

### 3.5.1 Outils financiers : taxation et évaluation

Le changement de taxation auprès des agriculteurs est un des outils financiers utilisés par les législateurs municipaux et provinciaux au Canada et les gouvernements locaux et les États aux États-Unis afin de diminuer les chances de conversion des terres agricoles en d'autres utilisations. Selon Coughlin et Keene, la décision d'un fermier de céder sa terre pour un usage autre qu'agricole se base sur sa capacité de pouvoir subsister de la pratique de l'agriculture (1981, p. 16). D'après les auteurs, les législateurs utilisent des programmes de diminution de taxes pour préserver les terres agricoles. Pour les agriculteurs, les impôts sont un coût supplémentaire et significatif

et peuvent contribuer à la vente de leurs terres (Coughlin et Keene, 1981, p. 17). En outre, les agriculteurs se trouvant dans la frange suburbaine ont davantage de taxes à payer à cause de la pression faite sur leurs terres. En effet, l'étalement urbain fait augmenter la valeur des terres agricoles sur le marché. Cela entraîne par conséquent des coûts supplémentaires pour ces fermiers (Coughlin et Keene, 1981, p. 17).

Bien que les programmes de taxation aient tous le même but, soit de diminuer le fardeau fiscal des agriculteurs, leurs modalités d'application et leur cible sont très différentes. Les principaux programmes existants sont les crédits à la propriété et l'évaluation différentielle. Cette dernière vise à diminuer les taxes sur la propriété des agriculteurs par trois moyens. Premièrement, l'évaluation préférentielle permet de diminuer les taxes sur la propriété en tenant compte de la valeur agricole de la terre. Deuxièmement, la taxation différée est similaire à l'évaluation préférentielle mais oblige l'agriculteur qui utilise ses terres à des fins autres qu'agricoles à payer une partie ou toutes les taxes qui n'avaient pas à être payées auparavant. Finalement, le troisième moyen pour les agriculteurs d'être exemptés de taxes est de conclure un accord restrictif avec le gouvernement. Dans une telle situation, le contrat empêche l'agriculteur de développer ses terres pendant une certaine période de temps et, en contrepartie, le gouvernement diminue son fardeau fiscal (Keene, 1981, p. 18).

Bien que ces outils soient mis à la disposition des législateurs des différents paliers de gouvernement, les règles constitutionnelles peuvent restreindre leur application. Dans le cas des États-Unis, certaines municipalités ne sont, par exemple, pas en mesure d'appliquer des programmes prévenant le changement d'usage des terres, puisque l'État dans lequel elles se trouvent ne leur confère pas ce genre de pouvoir (Keene, 1984, p. 15). Au Canada, ce sont plutôt les provinces qui sont responsables de l'usage des terres et donc de la protection du territoire agricole.

### 3.5.2 Outils administratifs : planification, zonage et droit au développement

Les incitatifs financiers mentionnés auparavant ont du succès seulement lorsqu'ils font partie d'une politique de protection du territoire agricole. À eux seuls, le crédit sur les taxes et les tarifs préférentiels sont inefficaces pour combattre la perte de territoire agricole (Coughlin et Keene, 1981, p. 19). C'est d'ailleurs pour cette raison que les législateurs ont aussi différentes ressources administratives à leur disposition afin de protéger les terres agricoles. Cette section présentera les moyens administratifs et législatifs les plus répandus pour freiner la perte de territoire agricole.

L'un des outils les plus couramment utilisés est le zonage agricole. Aux États-Unis et au Canada, certains États et provinces ont adopté ce genre d'approche face à la réduction de terres agricoles cultivables (Coughlin et Keene, 1981, p. 21). Le zonage agricole désigne une zone où l'agriculture est pratiquée et où l'usage de la terre est protégé. En d'autres mots, cette terre est à seul usage agricole et ne peut être changée pour un usage autre qu'agricole (Coughlin et Keene, 1981, p.17). Généralement, le zonage agricole fait partie d'un plan plus large de cohabitation des usages (*comprehensive planning*).

Différentes politiques concernant le transport, l'agriculture, le développement résidentiel, etc., font partie d'un tel plan et permettent d'avoir une vision plus structurée. En d'autres mots, plusieurs acteurs – municipaux, provinciaux ou fédéraux – sont souvent impliqués dans l'établissement d'un zonage agricole ou subissent les effets de ces politiques. Par exemple, les municipalités au Québec n'ont pas le pouvoir de protéger les terres agricoles, mais leur schéma d'aménagement doit tenir compte de la LPTAA, implantée par le gouvernement provincial.

Le zonage agricole peut être accordé pour une parcelle de terre donnée avec ou sans restrictions. Dans certains cas, il est possible pour un agriculteur d'avoir des bâtiments à autres usages qu'agricole (par exemple, une résidence), mais la terre visée par le zonage doit avoir une grandeur minimum. Dans d'autres cas, il se peut que le zonage soit accepté seulement si aucun autre usage n'est fait de la parcelle de terre agricole (Coughlin et Keene, 1981, p. 22). Habituellement, le zonage agricole s'accorde avec la qualité et le nombre de terres disponibles à la pratique de l'agriculture. Lorsqu'il y a peu de terres de grande qualité sur un territoire donné, les gouvernements auront tendance à protéger ces terres afin d'assurer une production minimale de nourriture pour leur population. Par contre, lorsqu'il y a beaucoup de terres de très grande qualité, les gouvernements n'ont pas recours à une loi ou à des règlements pour protéger leurs terres agricoles.

Un autre outil disponible aux législateurs est l'achat du droit de développement sur les terres agricoles. Lorsque les législateurs utilisent ce type de mesure pour protéger le territoire agricole, ils achètent le droit de l'agriculteur à pouvoir vendre ses terres sans pour autant l'empêcher de cultiver la terre. Cette mesure empêche donc par le fait même la vente des terres pour le développement urbain ou pour d'autres usages, puisque c'est le gouvernement qui a ces droits. Les législateurs vont habituellement utiliser ce genre d'approche au zonage lorsqu'il existe une trop grande pression pour développer le territoire et qu'au sein de cette dynamique les agriculteurs seraient perdants dans ce type de mesure (Coughlin et Keene, 1981, p. 22). Les législateurs essaient de balancer la protection du territoire agricole avec les intérêts économiques des agriculteurs.

### 3.6 La conversion des espaces agricoles en espaces urbains

La conversion des terres agricoles au profit de l'urbanisation est un enjeu important dans la littérature agricole. Plusieurs auteurs se sont penchés sur ce phénomène pour comprendre l'origine et les causes de la conversion ainsi que ses conséquences sur l'agriculture et l'économie.

Dans un premier temps, il importe de mentionner que la conversion des terres agricoles en d'autres usages s'inscrit dans un cadre plus large. Pour plusieurs auteurs, dont Ilbery et Evans (1989), des parcelles de terre sont ciblées pour des types d'usage différents, dont la conversion en espace urbain. La compétition entre types d'usage – usages résidentiel, récréationnel et agricole - s'accroît lorsque les lots se situent dans la frange rurale-urbaine et que l'étalement urbain progresse. Par exemple, une municipalité qui n'a plus de place dans son noyau urbain se dirige vers les franges pour s'agrandir. La compétition réside dans le fait que des usages déjà existants comme l'agriculture entrent en conflit avec les besoins des villes, tels que la construction des résidences.

La pression faite sur les terres agricoles provient non seulement des zones urbaines, mais aussi des spéculateurs fonciers. Les terres agricoles sont recherchées par les spéculateurs fonciers à cause de leur valeur de développement. Un propriétaire agricole peut aussi être amené à vendre ses terres agricoles situées dans la zone périurbaine, puisqu'il se sent constamment menacé par la possibilité de conversion ou d'achat de ses terres. Pour diminuer ou éviter la menace, les agriculteurs préfèrent vendre leurs terres et s'établir dans la zone agricole (Ilbery et Evans, 1989, p. 215).

La conversion des terres agricoles en d'autres usages est aussi perçue comme une dégradation des terres. Levia (1998, p. 24) différencie entre la création destructive et une destruction créative. Dans le premier cas, certaines parcelles de terre peuvent être détruites afin d'apporter un avantage à un lot périphérique. Par exemple, faire brûler une forêt afin de rendre le sol plus fertile et cultiver la terre pour des fins agricoles est une création destructive. Par contre, dans le cas d'une destruction créative, la parcelle de terre est détruite, et ce sans bénéfice. Un tel cas de destruction créative est la conversion des terres agricoles en d'autres usages. La destruction de ces terres n'apportera ni davantage de nourriture à la population ni de bienfait à l'agriculture. Il y a simplement un changement de vocation du lot visé.

La conversion des terres agricoles peut avoir plusieurs conséquences : la diminution de la production de nourriture, l'achat accru de différents intrants (par exemple de l'engrais) pour augmenter la qualité des terres restantes et l'augmentation des coûts de transport des produits agricoles vers les marchés. En plus de l'achat d'intrants pour augmenter la productivité d'une terre agricole, il y a aussi des conséquences humaines à la conversion. Puisqu'une terre à faible teneur ne peut rivaliser avec celle à haute productivité, les agriculteurs doivent augmenter la productivité ou bien trouver de nouvelles terres à cultiver (Francis et coll., 2012, p. 12).

Finalement, il est aussi important de mentionner que la conversion des terres ne se fait pas seulement au profit du développement résidentiel, mais aussi pour des usages récréationnels. Certaines activités, telles que le golf, peuvent entraîner un changement d'usage pour une terre agricole (Francis et coll., 2012, p. 12). Sans que la zone urbaine s'agrandisse, il arrive que les aspects urbains se retrouvent en périphérie de la zone agricole.

### 3.7 Le contexte québécois et canadien

Les précédentes sections ont permis de comprendre où le problème de la cohabitation du secteur rural et urbain se situe, en plus de comprendre les raisons qui peuvent motiver les gouvernements à intervenir pour protéger le territoire agricole. Dans cette section-ci, il sera question de présenter brièvement la situation canadienne et québécoise en ce qui a trait au territoire agricole.

De nos jours, plusieurs intervenants de différents milieux se sont penchés sur le problème de la perte de territoire agricole au Canada. Certains auteurs ont présenté certaines statistiques concernant la diminution de terres agricoles. En 2012, il était noté que seulement 7 % du territoire canadien était disponible pour des fins agricoles, mais qu'uniquement 5 % du territoire contenait des terres où il n'existe aucune limitation pour la production (Francis et coll., 2012, p. 12). En 2001, il y a eu 14 300 km<sup>2</sup> de terres avec aucune limitation qui furent perdus au profit de l'urbanisation (Francis et coll., 2012, p. 12).

Par ailleurs, l'urbanisation affecte la disponibilité de certains produits agricoles. Il existe certains produits de niche au Canada cultivés seulement à certains endroits, sous certaines conditions. Pour ce genre de production et son économie, chaque parcelle de terre lui étant dédiée est donc importante (Francis et coll., 2012, p. 12). Malheureusement, il n'existe aucune donnée entre 2001 et 2012 sur la perte de territoire agricole. Dans le cas du Québec, seulement 5 % des terres sans limitations à la production s'y retrouvent (Hoffman et coll., cité dans Francis et coll., 2012, p. 12).

Comme aux États-Unis, l'aménagement du territoire et de ses usages est divisé entre les différents paliers de gouvernement. Par contre, la différence notoire avec l'État du Sud est que le gouvernement canadien n'a aucune compétence constitutionnelle dans ce domaine (Bray, 1984, p. 249). Tel qu'inscrit dans la constitution canadienne, les

provinces ont le pouvoir de créer des lois d'achat et d'expropriation de terres, de mettre en œuvre des mesures foncières pour différents usages, d'établir des mesures de protection et de zonage pour les terres (Bray, 1984, p. 249). L'aménagement du territoire et l'attribution des usages sont du ressort des provinces et des municipalités. C'est pourquoi le gouvernement fédéral n'a pas pris de mesures pour préserver des terres agricoles à l'échelle nationale, ce qui explique aussi pourquoi les outils dont se dotent les provinces pour protéger leurs terres agricoles sont différents, voire inexistantes.

Bien que le Canada n'ait aucune juridiction sur l'usage des terres, il a développé certains outils pour des fins d'agriculture qui sont utilisés par les provinces. En coopération avec les provinces, il a notamment établi l'Index de l'inventaire des terres du Canada (ITC) en 1963 afin de déterminer les différents potentiels des terres à l'échelle nationale. L'inventaire divise les terres en six classes. Les classes 1 à 3 signifient que le potentiel des terres agricoles est excellent et qu'il n'existe aucune contrainte pour la pratique de l'agriculture. Les terres de la classe 4 sont moins productives que celles des classes 1 à 3, mais il est tout même possible d'y pratiquer l'agriculture. Finalement, les classes 5 et 6 indiquent une difficulté de pratiquer l'agriculture. Il est toutefois possible d'y faire pousser de l'herbe et de la paille (Bray, 1984, p. 244).

Sur la base de cet inventaire, beaucoup de provinces ont développé des lois concernant les usages des terres. Ce sont notamment celles qui ont peu ou aucune terre de catégorie 1 à 3 et où il y a compétition entre les usages (Bray, 1984, p. 250). À titre d'exemples, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec ont légiféré dans le domaine.

Tel que mentionné plus haut, le gouvernement québécois a la compétence de légiférer sur l'aménagement du territoire dans l'ensemble de la province. C'est le ministère des Affaires municipales qui est responsable du programme des usages des terres (Ministère des affaires municipales 2015). En outre, les municipalités québécoises ont certains pouvoirs concernant l'aménagement et l'usage des terres sur leurs territoires. En effet, ce n'est pas le gouvernement qui décide de l'usage qui sera fait des terres, mais chacune des municipalités. Cependant, chaque municipalité se doit de présenter un schéma d'aménagement au ministère des Affaires municipales pour approbation. De manière générale, il peut être compris que le gouvernement dicte les grandes lignes concernant l'aménagement du territoire et que les municipalités appliquent ces règles et instituent les usages, en se basant sur leur connaissance du territoire.

En plus des règles instituées par le gouvernement et régies par le ministère des Affaires municipales, les municipalités sont aussi assujetties à la LPTAA. Certaines terres agricoles sont protégées par la loi, et les autorités locales ne peuvent pas changer leur usage.

## CHAPITRE IV

### CADRE CONCEPTUEL ET HYPOTHÈSES

#### 4.1 Introduction

Le concept de cadrage peut être défini de différentes façons, selon le domaine d'étude. En effet, le cadrage est utilisé en économie, en psychologie ainsi que dans l'étude des mouvements sociaux, dans les politiques publiques et dans d'autres domaines des sciences sociales. Bien que chacun de ces domaines ait ses propres définitions de cadrage, il existe néanmoins certaines caractéristiques partagées. Généralement, le terme est associé aux sciences sociales puisqu'il permet d'expliquer les comportements sociaux et collectifs. De plus, le cadrage est compris comme la manière d'un groupe à attirer l'attention de certains acteurs sociaux ciblés sur certains faits et d'écarter les faits jugés non pertinents (Hajer et Laws, 2006, p. 256-257). En d'autres mots, le cadrage des faits permet de donner un certain sens à un enjeu ou bien à un domaine politique (par exemple l'agriculture). La manière dont les faits sont cadrés aura une répercussion sur les décisions qui seront prises par les acteurs politiques ciblés.

Comme mentionné, il existe des définitions plus précises du concept de cadrage selon les domaines d'étude. Par exemple, du point de vue de l'étude des mouvements sociaux, le cadrage est un outil qui permet de présenter un problème d'une certaine manière, de présenter des solutions et de construire un système d'action collectif (Pyles et Harding, 2011, p. 337). Dans le domaine politique, ce concept peut aussi être vu comme une méthode de manipulation pour influencer le comportement d'un

décideur et de ses attitudes à l'égard de différents enjeux (Mitz et Redd, 2003, p. 194). Bien que le cadrage ne soit pas créé de manière purement intentionnelle (Hajer et Laws, 2003, p. 257), il reste que différents acteurs peuvent présenter certains faits pour leur propre intérêt. Des acteurs tels que des groupes d'intérêt, des organisations non gouvernementales, des citoyens, le gouvernement et tout autre acteur social peuvent cadrer les faits. De manière générale, le cadrage est vu comme une structure qui permet de faciliter la lecture de la réalité. Tout comme un cadre, cela permet de mettre l'attention sur les informations et les faits essentiels d'un certain enjeu et mettre de côté tout ce qui est non pertinent (Hajer et Laws, 2006, p. 257). Puisque ce concept relève du domaine social, il est important de souligner que le cadrage est aussi un produit social de certains acteurs. Il incorpore des valeurs, des croyances et des actions qui doivent être entreprises (Hajer et Laws, 2006, p. 258).

#### 4.2 Le cadrage

Analysant la formation de l'opinion, Chong et Druckman se sont intéressés aux effets du cadrage d'un enjeu sur l'opinion des individus. Le concept d'effet du cadrage réfère à l'idée que les leaders politiques présentent un certain nombre de considérations à l'électorat, et ce dernier forme une opinion sur l'enjeu discuté (Chong et Druckman, 2001, p. 1042). Par conséquent, Chong et Druckman dans leur article prennent en compte quatre facteurs explicatifs du changement d'opinion. Ces facteurs sont la fréquence du cadrage, sa force persuasive, la motivation des individus et leurs valeurs. La fréquence du cadrage englobe plusieurs prises de position sur un certain enjeu et sur sa visibilité. Ces auteurs distinguent trois types de fréquence : unilatéral, bilatéral et bilatéral-inégal. Pour le premier type, une seule prise de position est montrée aux individus. Pour les deux autres types, les prises de position sont soumises avec des cadrages contradictoires; dans le cas bilatéral-inégal, un point

de vue est moins présent que l'autre. La force du cadrage équivaut à son apparente persuasion. Un cadrage faible serait donc une prise de position qui ne semble pas persuasive, alors qu'un cadrage fort aurait l'effet de modifier l'opinion des individus (Chong et Druckman, 2007, p. 638).

De plus, l'effet du cadrage sera positif si le cadrage s'apparente aux valeurs de l'individu. Autrement dit, si le cadrage d'un enjeu est à l'opposé des croyances de la personne, son effet sera minime. Aussi, la motivation des individus à déterminer le bien-fondé du cadrage détermine son effet. Pour les personnes qui s'intéressent davantage à savoir si les arguments présentés sont véridiques ou non, cela leur permet de réfuter ou non l'argument et, de ce fait même, leur propre point de vue de l'enjeu. Par contre, les gens ayant peu de motivation à faire des recherches ne seront pas en mesure de différencier entre les arguments faibles et forts. Ces deux éléments ont plus de poids pour influencer les gens que la fréquence. Les auteurs ont trouvé que la fréquence de l'argument a peu d'effet sur le changement d'opinion des individus (Chong et Druckman, 2007, p. 651). Pour les auteurs, la motivation de l'individu à rechercher de l'information concernant le sujet discuté de même que ses valeurs ont une importance sur l'effet du cadrage.

Il existe cependant certaines variations dans un environnement bilatéral. Lorsqu'il existe différents cadrages d'un enjeu, les individus sont enclins à prendre en considération les différents éléments qu'on leur présente. Ceci diffère d'un environnement sans compétition où les personnes se regroupent autour d'un seul cadrage. Cela veut aussi dire que la force du cadrage est spécialement importante lorsqu'il y a compétition. Les gens ont tendance à rejeter les arguments faibles des cadrages (Chong et Druckman, 2007, p. 651-52). Par conséquent, l'argument qui semble le plus véridique est celui qui a une plus grande chance de convaincre les individus.

Pour notre recherche, les éléments qui seront pris en compte sont la fréquence du cadrage et sa force. Ces deux éléments permettront de comprendre s'il existe un élément de compétition au sein des deux groupes d'acteurs et si les arguments avancés par ceux-ci ont une certaine force. Sinon, nous allons davantage nous attarder sur les valeurs lors de la discussion. Dans notre recherche, les acteurs urbains et agricoles tentent de faire changer l'opinion du gouvernement. Nous allons donc nous intéresser davantage à ce dernier pour l'analyse des valeurs.

#### 4.3 La rhétorique

Bien que le concept de cadrage soit une pierre angulaire de cette recherche, il est aussi important de présenter le concept de rhétorique. La distinction faite dans ce travail entre le cadrage et la rhétorique permet de valoriser l'approche qui sera utilisée. Ces deux concepts sont couramment utilisés dans l'analyse de discours et ils doivent être différencier afin de comprendre notre démarche. Lors de l'analyse des mémoires, il sera seulement question de mettre l'emphase sur la manière dont les enjeux sont présentés (cadrage) et non d'analyser la forme et le langage employés par les acteurs (rhétorique).

Quoique le cadrage permette aux acteurs de choisir les éléments qui sont dignes d'importance et de leur donner une signification, le tout repose sur le langage utilisé. Effectivement, les propos des acteurs ne sont pas sans émotion. La rhétorique, qui se définit comme étant l'utilisation du langage, de symboles et d'images, se veut comme une narration de l'enjeu ciblé (Hajer et Laws, 2006, p. 260). Tel que mentionné avec le cadrage, les acteurs prennent les informations pertinentes et en font une « histoire » afin de permettre une cohérence et d'expliquer le monde (Hajer et Laws, 2006, p. 260). Contrairement au cadrage qui se veut seulement de mettre en perspective les

informations essentielles, la rhétorique est utilisée par les individus afin de construire une réalité et de présenter les solutions disponibles aux décideurs politiques (Hajer et Laws, 2006, p. 260). Bien qu'il soit possible de différencier le cadrage de la rhétorique, ces deux éléments sont intimement liés. Effectivement, le cadrage représente un ensemble de rhétorique qui met l'accent sur certaines informations et sur une certaine facette de la réalité. Cette même rhétorique inclut un ensemble d'outils linguistiques tels que les métaphores, la comparaison, les hyperboles, et bien d'autres, afin de teinter la manière dont les informations seront perçues.

#### 4.4 Hypothèses de recherche

Bien que nous ayons présenté le concept de rhétorique, c'est sur la base des éléments conceptuels de Chong et Druckman que nous formulons les deux hypothèses de recherche suivantes :

**Hypothèse 1 :** Durant les tables de consultations populaires en 1978, concernant le projet de loi 90 sur la protection du territoire agricole, c'est l'utilisation d'un cadrage positif par les acteurs du milieu agricole qui a suscité la volonté politique d'encadrer l'utilisation des terres agricoles.

**Hypothèse 2 :** Lors de la CAAAQ, c'est l'utilisation d'un cadrage négatif concernant la Loi sur la protection du territoire agricole par les acteurs du milieu urbain qui a suscité la volonté politique de diminuer l'encadrement des terres agricoles.

De manière intuitive, la présentation d'un enjeu de façon positive devrait entraîner une réponse positive de la part des acteurs concernés. Dans le cas de cette présente recherche, cela équivaut au cadrage qui est fait de l'enjeu de la protection du territoire agricole en 1978. Donc, si différents acteurs ont présenté l'encadrement de

l'utilisation des terres agricoles au Québec comme un besoin pour la survie de l'agriculture québécoise, le gouvernement serait davantage motivé à légiférer sur le sujet. La même chose peut être dite lorsqu'il y a un cadrage négatif du sujet. Lorsque différents acteurs présentent un enjeu de manière négative, cela augmente les chances que le monde politique réponde de manière négative à ce dernier. Dans le cas présent, cela se traduit par une volonté du monde politique de diminuer l'encadrement qui est fait de l'utilisation du territoire agricole lors de la CAAAQ.

Pour tester nos hypothèses, nous procéderons par une analyse de contenu et chercherons à identifier le cadrage des enjeux lors de ces deux périodes de la documentation ciblée. La prochaine section décrit la démarche et le corpus d'analyse retenu.

## CHAPITRE V

### MÉTHODOLOGIE

#### 5.1 Introduction

Notre recherche se base sur une analyse de contenu qui est « un ensemble de techniques d'analyse des communications » (Bardin, 2007, p. 35). Cette technique de recherche permet de « quantifier, voire d'évaluer, les idées ou les sujets présents dans un ensemble de documents... » (Leray, 2008, p. 5). Les documents qui peuvent être analysés incluent des journaux, des recueils de textes, des publicités ainsi que tout autre document écrit (Leray, 2008, p. 5).

Cette méthodologie nous permet d'étudier deux périodes différentes, soit la fin des années 1970 et la deuxième moitié des années 2000 (voir détails ci-dessous). Des entrevues avec les différents intervenants présents à la fin des années 1970 auraient été intéressantes, mais le défi de retrouver les personnes ressources était trop grand dans le cadre de ce mémoire. Ainsi, nous avons privilégié l'analyse de contenu basée sur une documentation plus facilement accessible.

L'analyse de contenu permet d'observer l'évolution des discours des acteurs du monde urbain et agricole ainsi que d'examiner leur vision face à la LPTAA et à la CPTAQ. Dans un premier temps, nous évaluerons la fréquence des discours positifs et négatifs sur les sujets de la LPTAA et de la CPTAQ, ce qui nous renseignera sur le ton du discours des différents acteurs et sur l'évolution des discours dans le temps.

Dans un deuxième temps, nous chercherons à qualifier la perception que les acteurs des deux milieux ciblés ont de l'enjeu de la protection du territoire agricole. Outre l'évolution du discours depuis les 40 dernières années, nous chercherons aussi à saisir les raisons qui motivent les acteurs à avoir une certaine perception de la LPTAA et de la CPTAQ. Les arguments présentés par les différents acteurs permettent de comprendre les enjeux du monde agricole et municipal concernant la protection du territoire agricole. De plus, cela aide à comprendre davantage les raisons qui motivent les acteurs à avoir une vision soit positive ou négative face à la loi et à la commission.

Sur le plan technique, nous suivons la méthode Morin-Chartier (Leray, 2008). Cette méthode préconise le codage d'éléments au sein d'un texte, aussi appelé des unités d'information (UI), qui réfèrent au(x) sujet(s) pouvant être rapporté(s) au sein d'un même document. Par exemple, une revue de presse qui se consacre aux taux d'imposition au Québec peut avoir comme sujet les riches, le gouvernement, les politiques de taxation, etc. Par ailleurs, d'autres qualificatifs peuvent être utilisés pour une même UI : les intervenants, le type de documents, les périodes, la langue, les dossiers (sous-catégories des sujets), l'évaluation, etc. Autrement dit, pour chaque sujet qui est présent dans un même document, il doit y avoir nécessairement une unité d'analyse (Leray, 2008, p. 22-23).

Le reste de ce chapitre sera consacré à présenter le corpus de documents analysés et à expliquer l'opérationnalisation au moyen du logiciel NVivo.

## 5.2 Corpus de documents analysés

Comme mentionné, notre objectif est de comparer le cadrage de l'enjeu de la protection du territoire agricole lors de deux périodes de temps différents : la période 1977-1978 et celle de 2006-2008. En ce qui a trait à la première période, les dates correspondent aux années où l'ancien ministre de l'Agriculture Jean Garon a fait une tournée de consultation populaire pour le projet de loi 90. Durant ces deux années, le gouvernement péquiste a consulté différents acteurs dont des industries, des maires, des ministères et des citoyens. Le but de la consultation était de sonder la population sur le projet de loi proposé par le gouvernement qui portait sur la protection du territoire agricole québécois. Par ailleurs, la tournée de consultation fut aussi le moment où les différents acteurs ont eu l'occasion de soumettre des mémoires.

La deuxième période de temps débute avec la création de la CAAAQ au Québec, qui a actualisé le sujet de la protection du territoire agricole, et se termine avec la remise du rapport final de la commission (le rapport Pronovost). Cette commission joue un rôle clé car il s'agit de la première consultation populaire depuis l'entrée en vigueur de la loi, en 1978, où la question de l'encadrement de la protection du territoire agricole fut remise en question. À titre d'exemple, lors de la CAPERN du 6 novembre 2014, différents députés se sont référés au rapport final afin de soutenir leurs dires (*Journal des débats*, 2015).

Pour tester l'hypothèse de recherche, nous analyserons les mémoires qui furent déposés durant ces deux années. Nous utiliserons les mots-clés tels que la protection du territoire agricole ou rural et développement rural et urbain (ces mots-clés sont en fonction du sujet de notre travail, mais aussi des catégories de la commission). Le choix de ces deux périodes de temps vise à comprendre davantage la perception que

les acteurs ont de la LPTAA et de la CPTAQ (auparavant LPTAQ). Les mémoires déposés lors de la consultation sur le projet de loi 90 permettent de voir la perception a priori des acteurs concernant l'encadrement du territoire agricole. Puisque cela est le premier moment où l'enjeu de la protection du territoire agricole est discuté, il est intéressant d'analyser si les différents acteurs étaient à ce moment en accord avec le gouvernement de l'époque et voir si la décision du gouvernement de l'époque allait de pair avec l'opinion des différents milieux. La seconde période est importante pour connaître l'état de situation du monde agricole puisqu'elle représente le plus récent travail du gouvernement. Les mémoires déposés en lien avec l'enjeu de la protection du territoire agricole permettent de comprendre davantage la perception actuelle des différents acteurs. Tel que présenté au début de ce travail, le monde politique, agricole et municipal est pris avec des discussions concernant le partage de responsabilité de la zone agricole, de même que sa pertinence. En résumé, les mémoires qui seront analysés proviennent d'une partie des mémoires qui ont été remis lors de la consultation sur le projet de loi 90 et lors des audiences de la CAAAQ.

Pour terminer cette partie, il sera question de présenter la méthode utilisée pour la présélection et la sélection des mémoires, et la manière de coder les unités d'analyse.

### 5.2.1 Présélection des mémoires

Les mémoires des années 1977-1978 ont été recueillis sur le site de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec. Tous les mémoires qui sont en lien avec cette période et qui sont catalogués par l'Assemblée nationale ont été recueillis. Les mots-clés qui ont été utilisés afin de peaufiner la recherche des mémoires sont : projet de loi 90, protection du territoire agricole et Jean Garon. Tous les mémoires ont été téléchargés, sauf ceux qui étaient des annexes ou des cartes et ceux qui étaient écrits à la main. Les raisons qui motivent ce choix sont l'absence d'argumentaire dans les annexes concernant le bien-fondé ou non d'une loi sur la protection du territoire agricole, d'une part, et la difficulté de lire les documents manuscrits, d'autre part. En tout, 52 mémoires ont été téléchargés pour cette période.

Les mémoires des années 2006-2008 ont été téléchargés du site Internet de la CAAAQ. Ces mémoires furent déposés à la commission lors des tournées de consultation à travers le Québec. De nouveau, et pour les raisons mentionnées auparavant, certains documents ont été exclus de la sélection : les annexes et les vidéos. Au total, 705 mémoires de 2006-2008 ont été recueillis.

Tous les documents retenus ont été analysés au moyen du logiciel NVivo 10. La fonction du programme est de faciliter le codage de documents et aussi la recherche de documents pertinents au sein d'un corpus de littérature à l'aide de mots-clés.

### 5.2.2 Sélection des mémoires

La présélection qui a été faite a permis de ressortir les mémoires qui portent de manière générale sur la question du territoire agricole. Cependant, la question de la protection du territoire agricole n'est pas abordée dans tous ces mémoires. En effet, les consultations de la CAAAQ ont porté sur plusieurs thèmes comme, par exemple, la mise en marché des produits agricoles ou l'occupation du territoire agricole.

Pour sélectionner les documents pertinents et exclure les mémoires qui ne portent pas sur la protection du territoire agricole, nous avons défini une série de mots-clés dans un premier temps (voir tableau 5.1).

Tableau 5.1 Mots-clés utilisés lors de la sélection des mémoires

A. Commission
B. CPTAQ
C. Loi
D. LPTAA
E. Occupation
F. Territoire
G. Zonage

Dans un deuxième temps, nous avons effectué une recherche de l'arbre de mots à partir de certains mots-clés utilisés auparavant. Le but de cette démarche était d'agrandir le nombre de documents qui peuvent être reliés directement au sujet de recherche, mais qui ont échappé à la première étape. De plus, cela permettait de faire ressortir des termes en lien avec le sujet de la protection du territoire agricole. Voici donc les mots-clés qui ont été utilisés pour générer l'arbre de mots.

Tableau 5.2 Mots-clés utilisés à partir de l'arbre de mots

A. Commission de protection du territoire agricole
B. Loi sur la protection du territoire
C. Protection du territoire
D. Territoire agricole

Dans un troisième temps, bien que la grande majorité des documents se retrouvaient dans la première et deuxième recherche par mot-clé, les résultats de la première et deuxième étape ont été comparés pour s'assurer qu'aucun mémoire qui pouvait contenir d'importante information sur la question de la protection du territoire agricole ne soit mis de côté. Tel que mentionné plus haut, la recherche par des mots-clés et l'arbre de mots n'a pas identifié, dans certains cas, les mêmes documents. Il est donc important dans ces situations d'inclure ces documents dans le corpus à analyser. Pour ce faire, il fut question de comparer les résultats des deux recherches.

Dans un quatrième temps, nous avons survolé chaque mémoire sélectionné afin d'assurer qu'il soit relié minimalement avec la question de la protection du territoire agricole. Dans certain cas, les mots-clés étaient présents sans pourtant aborder la protection du territoire agricole. Par exemple, certains acteurs parlaient de la CPTAQ, mais seulement à titre d'information et sans jamais faire de remarques sur son fonctionnement. Dans de tel cas, les mémoires en question étaient rejetés.

Dans la dernière étape, nous avons sélectionné les acteurs les plus pertinents dans l'analyse du mémoire. Nous nous concentrons sur les acteurs organisationnels qui interviennent dans le processus politique (Baumgartner et Leech, 1998). Dans le contexte de notre étude, il s'agit des groupes syndicaux et des unions agricoles bien ancrés dans le paysage agricole québécois (UPA, Union paysanne et Solidarité

rurale). En ce qui a trait aux acteurs urbains, les villes, MRC, les Conférences régionales des élus (CRE) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) ont été retenus. En d'autres mots, tous les mémoires qui ont été déposés par des villes, des syndicats de l'UPA, des CRE et ainsi de suite ont été retenus dans l'analyse. Ces mêmes catégories d'acteurs ont été identifiées pour les deux périodes étudiées.

En tout, l'analyse comprend 55 mémoires, dont 11 des années 1977-1978 et 44 durant les années 2006-2008.

### 5.2.3 Codage des mémoires

L'ensemble des mémoires retenus dans la section précédente a été codé au moyen du logiciel NVivo 10. Dans un premier temps, chaque mémoire a été caractérisé par deux attributs : la nature de l'acteur (agricole ou municipale) et la période (année 1970 et 2007). Cette façon de procéder a pour but de comparer les mémoires et le cadrage qui a été fait en fonction des types d'acteurs et de la période de temps ciblée.

Afin de vérifier la fréquence de l'argumentaire des acteurs et de la perception des différentes institutions et problématiques, le codage des 56 documents a été fait par phrase. En suivant Morin-Chartier (Leray, 2008), nous avons créé sept nœuds pour faciliter l'analyse du cadrage qui est fait par les différents acteurs de la question de la protection du territoire agricole (voir Tableau 5.3). Dans NVivo, un nœud est l'unité d'analyse qui referme des informations essentielles pour la recherche. Dans notre recherche, les nœuds sont les thèmes qui sont abordés par les différents acteurs dans leurs mémoires. Il se peut par ailleurs qu'une phrase codée se retrouve dans différents nœuds.

Puisque notre question de recherche tente de déterminer s'il y a eu une évolution de la perception que les acteurs ont de la CPTAQ et de la LPTAA, nous avons créé des nœuds concernant ces deux éléments (voir tableau ci-dessous). Par ailleurs, d'autres thèmes ont été abordés afin de connaître davantage les raisons qui supportent la perception des acteurs. L'analyse de ces nœuds nous permettra de valider les hypothèses de recherche soumises. Pour la recherche, voici les nœuds que nous avons créés.

Tableau 5.3 : Nœuds créés pour l'analyse des mémoires

A- Perception des acteurs envers la CPTAQ
1-Positive 2-Négative
B-Critiques envers la CPTAQ
1-Décisions restrictives 2-Manque de vision locale
C-Perception des acteurs envers la LPTAA
1-Positive 2-Négative
D-Critiques envers la LPTAA
1-Cadre législatif rigide 2-Cadre législatif souple 3-Difficulté d'application
E- Enjeux de la zone agricole
1-Pression sur la zone agricole 2-Cohabitation des usages 3-Développement des zones non exploitées 4-Dévitilisation de la zone rurale
F-Solution aux enjeux
1-Pression sur la zone agricole 2-Cohabitation des usages 3-Développement des zones non exploitées 4-Dévitilisation de la zone rurale
G-Partage de pouvoir de la zone agricole
1-Centralisation 2-Décentralisation 3-Autonomie plus grande
H-Vision des acteurs agricoles vers le monde urbain
I-Vision des acteurs urbains vers le monde agricole

Les nœuds A et C permettent de comprendre la perception des acteurs envers la façon de procéder de la CPTAQ et aussi la manière dont la LPTAA régule l'utilisation du territoire. Ces deux éléments sont importants à analyser puisqu'ils sont liés directement à la protection du territoire agricole. La LPTAA est la loi qui encadre l'utilisation du territoire agricole, mais aussi qui encadre les pouvoirs de la CPTAQ; cette dernière est l'organisme gouvernemental qui permet de faire des changements dans le zonage agricole d'un territoire donné. L'analyse de la vision des acteurs envers ces deux éléments permettra de voir s'ils voient la loi et la commission de manière positive ou négative.

En ce qui concerne les nœuds B et D, l'analyse des critiques formulées envers la CPTAQ et la LPTAA mesure la fréquence des arguments mentionnés par les acteurs. Il est question de savoir en quoi la loi et la commission ne satisfont pas les acteurs des deux milieux ciblés. Cela pourrait permettre de comprendre pourquoi les acteurs du milieu urbain désirent une décentralisation de la loi. Par ailleurs, nous entendons par décisions restrictives de la CPTAQ toutes décisions qui sont perçus par les acteurs comme contraignantes de leurs actions, voire de leur développement.

Pour ce qui est des nœuds E et F, l'analyse des enjeux sur le territoire agricole peut apporter des pistes de réflexion concernant les critiques formulées à l'endroit de la LPTAA et de la CPTAQ. Nous avons désiré étudier les arguments des acteurs afin de déterminer s'ils ont un impact sur le cadrage qu'ils font de la CPTAQ et de la LPTAA.

Finalement, les nœuds H et I permettent de voir l'attitude des acteurs les uns envers les autres. Il est question de voir si les relations entre les deux milieux sont cordiales ou bien s'il existe une tension entre les deux.

## CHAPITRE VI

### RÉSULTATS

#### 6.1 Acteurs

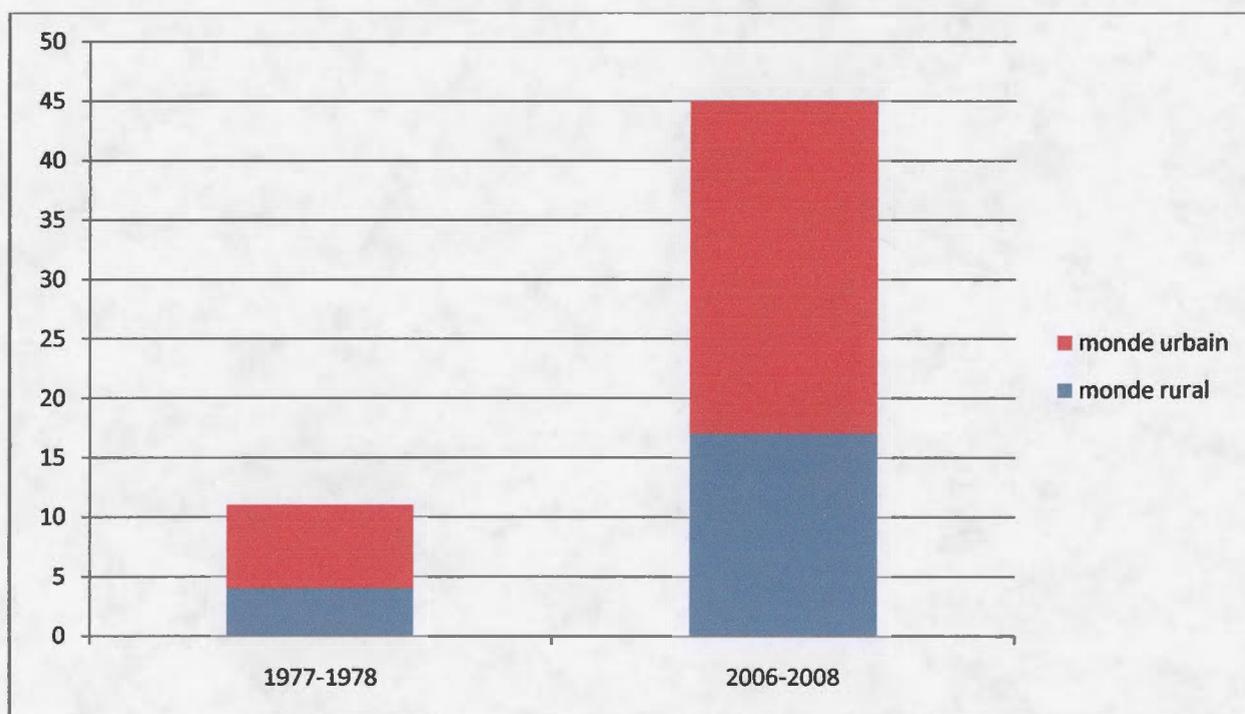
Avant de présenter les résultats de l'analyse des mémoires, il sera question de discuter des acteurs. Bien que le cœur de ce travail réside dans le cadrage que les acteurs font des enjeux portant sur la protection du territoire agricole et bien que l'analyse de contenu ne tienne compte que de deux types d'acteurs – agricole et urbain – de façon générique, il est toutefois important d'apporter quelques détails analytiques sur les acteurs. Par la suite, les résultats de l'analyse seront présentés de manière systématique.

Avant la sélection des mémoires pertinents pour ce travail, nous avons constaté que les acteurs du monde agricole (fermier, associations, UPA etc.) ont déposé davantage de mémoires comparativement aux acteurs urbains lors du processus de consultation de la CAAAQ. Toutefois, à cause des critères de sélections des acteurs pertinents, il y a une prépondérance des acteurs urbains dans l'analyse en 2006. Par contre, ceci ne transparait pas durant les consultations en 1978 puisque les acteurs urbains étaient supérieurs en nombre comparativement aux acteurs agricoles.

Au cours du temps, nous observons que la participation des acteurs du monde rural et urbain augmente en ce qui concerne la discussion autour de la LPTAA. À partir des mémoires retenus pour l'analyse, 11 acteurs se sont manifestés à l'époque du projet

de loi 90 pour faire part de leur opinion sur le sujet, tandis qu'entre 2006 et 2008, le nombre de participants à la consultation de la CAAAQ se chiffre autour de 45. De plus, nous constatons une participation toujours plus élevée des acteurs du monde municipal/urbain comparativement au monde agricole. Le tableau 6.1 montre qu'il existe un important écart entre la participation des gens du milieu agricole et du milieu urbain à la fin des années 1970 et des années 2000.

Tableau 6.1 Nombre d'acteurs et types d'acteurs à travers le temps



Tel que présenté ci-dessus, le nombre d'acteurs des deux milieux concernés a connu une augmentation de leur participation durant la CAAAQ. Dans les deux cas, il y a eu une augmentation du nombre de participants de chacun des milieux. En 1978, seuls 4 acteurs du milieu rural ont déposé des mémoires en vue du projet de loi 90, alors que

acteurs du milieu rural ont déposé des mémoires en vue du projet de loi 90, alors que le nombre a augmenté à 17 en 2006. Dans le monde urbain, 7 acteurs ont participé à la fin des années 1970 et ce nombre a augmenté à 27 dans les années 2000.

Finalement, il y a aussi eu un changement de nature des acteurs participant aux discussions concernant la LPTAA. Bien qu'il y ait une augmentation du nombre de participants au fil des années, certains acteurs ont disparu, de nouveaux sont apparus et d'autres ont participé aux deux consultations. En 1978, certains acteurs municipaux, tels que le comté de Joliette et l'Union des conseils de comté du Québec (UCCQ), qui deviendra la FMQ quelques années plus tard, ont été présents lors des consultations pour faire valoir leur point de vue sur le projet de loi 90. Par contre, ces mêmes acteurs n'ont pas été présents lors des discussions de la CAAAQ. De plus, des acteurs comme l'UPA ont augmenté considérablement leur présence au fil du temps dans les consultations. Quinze branches locales de l'organisation syndicale se sont présentées lors des audiences de la CAAAQ, tandis que seulement quatre étaient présentes en 1978.

Par ailleurs, il y a aussi eu une diversification de la nature des acteurs provenant du monde municipal et une augmentation de leur nombre. Comme mentionné, le nombre d'acteurs du monde municipal a augmenté au fil des années. Cette augmentation a aussi été accompagnée par l'augmentation accrue de la présence des villes et de nouveaux acteurs dont les CRE et la FMQ. Aussi, certains acteurs ont contribué aux discussions concernant le projet de loi 90 et la LPTAA dans les deux périodes de temps. L'UPA, l'UMQ et les villes sont tous des acteurs qui ont participé en 1978 et qui se sont présentés à nouveau lors de la CAAAQ. Toutefois, il est important de souligner que, bien que les villes et l'UPA aient participé, ce ne sont pas nécessairement les mêmes villes ou les mêmes branches syndicales. Par exemple, le

syndicat de L'Île-d'Orléans a seulement été présent dans les discussions de 2006 et la Ville de Laval a participé seulement durant le projet de loi 90.

Bref, il y a eu une augmentation du nombre d'acteurs et une diversification au cours des années. L'augmentation du nombre de participants ne se traduit pas à la présence de nouveaux acteurs d'importance dans les discussions sur la protection du territoire agricole. Au contraire, davantage d'acteurs, tels que l'UPA, les villes et MRC, ont augmenté leur visibilité lors des consultations de la CAAAQ par une augmentation de leur branche, dans le cas du syndicat, ou sinon de leur nombre pour ce qui est du reste. Bien que certains acteurs aient disparu et que d'autres soient apparus, il reste que ce sont les mêmes types d'acteurs qui furent présents dans les discussions sur le projet de loi 90 et celles de la CAAAQ.

La suite de ce chapitre sera consacrée à présenter en premier les résultats pour les années 2006 à 2008 et par la suite ceux des années 1977-1978. Nous avons décidé de présenter les consultations de la CAAAQ en premier puisque davantage de thèmes ont été abordés et qu'il est plus facile de voir l'évolution depuis les années 1978 de cette manière.

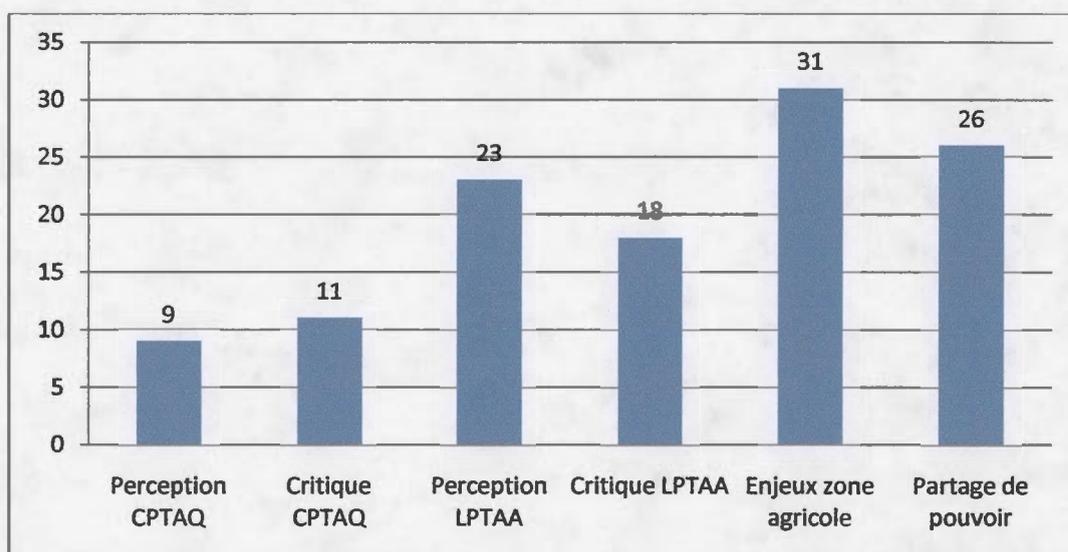
## 6.2 Les consultations de la CAAAQ

Dans cette sous-section, les résultats de l'analyse des 45 mémoires seront présentés de manière globale pour avoir une vue d'ensemble des préoccupations et des enjeux des acteurs. Par la suite, il sera question de présenter de manière détaillée les différents sujets qui ont été abordés et ciblés pour ce travail.

Premièrement, l'analyse des mémoires présentés devant la CAAAQ permet de constater la prépondérance de certains sujets. Le tableau 6.2 montre les trois sujets les

Méthodologie), en ordre d'importance : les enjeux sur le territoire agricole, le partage de pouvoir et leur perception concernant la LPTAA.

Tableau 6.2 Nombre d'acteurs par nœuds en 2006-2008

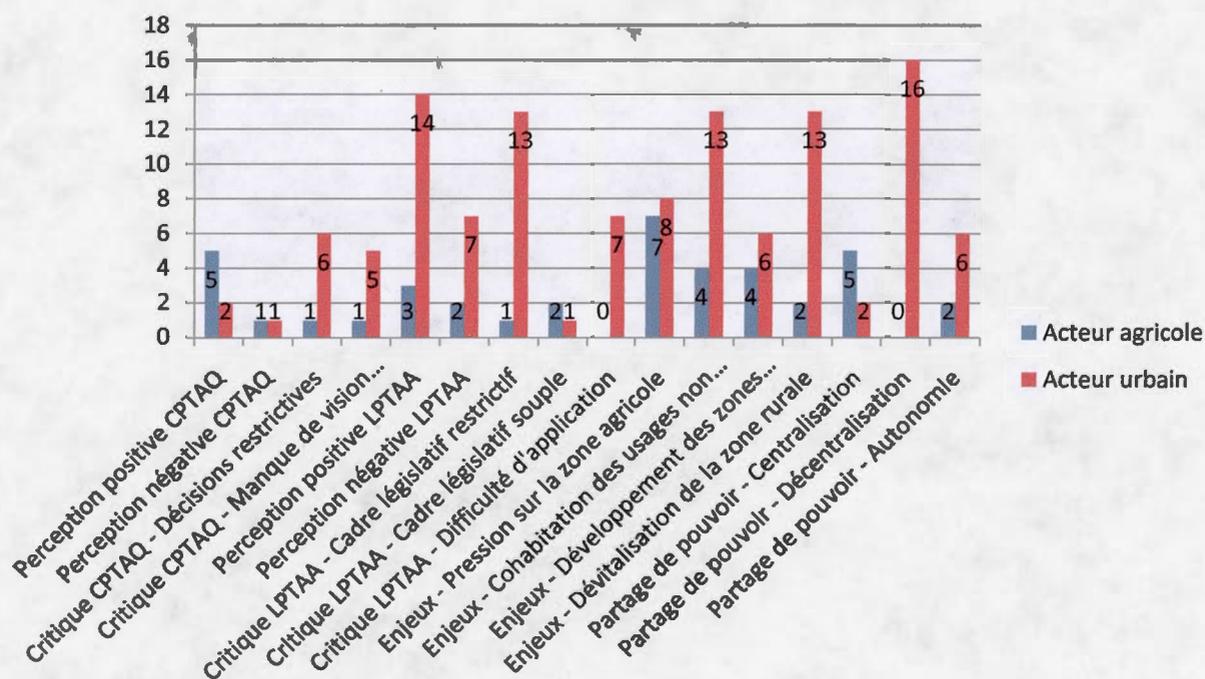


À la lecture de ce tableau, on note que plus de la moitié des 44 mémoires qui ont été remis à la CAAAQ traitent des enjeux en zone agricole, du partage de pouvoir et de la vision des acteurs vis-à-vis de la LPTAA. En ce qui concerne la perception des acteurs envers la CPTAQ et leurs critiques à l'endroit de la CPTAQ et de LPTAA, les acteurs en ont discuté, mais dans une moindre mesure comparativement aux trois sujets mentionnés ci-dessus. Par ailleurs, il est possible de constater que la vision qu'ont les acteurs de la CPTAQ et de la LPTAA ne se traduit pas en critique de leur part ou que certains acteurs apportent des critiques sans partager leur vision. En effet, 9 acteurs ont partagé leurs perceptions de la CPTAQ, mais 11 acteurs ont fait des critiques à son endroit. En ce qui concerne la LPTAA, davantage d'acteurs ont

présenté leurs perceptions, mais ce ne sont pas tous les acteurs qui ont fait des critiques.

Deuxièmement, les différents éléments d'analyse n'ont pas été abordés de manière égale entre les acteurs du milieu agricole et du monde urbain. Comme en témoigne le tableau 6.3, il existe des différences notoires entre les acteurs des milieux ciblés en ce qui a trait aux sujets discutés.

Tableau 6.3 Les sujets discutés par les acteurs en 2006-2008



Contrairement au tableau précédent, le tableau 6.3 divise les thèmes généraux en sous-catégories. Cela permet de mieux visualiser ce que les acteurs disent sur les thèmes abordés. Cela étant dit, il est possible de conclure que les acteurs urbains ont davantage de critiques à formuler à l'égard de la CPTAQ et de la LPTAA, sont davantage interpellés par les enjeux entourant la zone agricole et s'intéressent

d'avantage interpellés par les enjeux entourant la zone agricole et s'intéressent beaucoup plus au partage de pouvoir entre les paliers provincial et municipal. En regardant plus attentivement le tableau, il est possible de voir que beaucoup d'acteurs critiquent le cadre législatif de la LPTAA, qui est selon eux restrictif, et s'intéressent aux enjeux de la cohabitation des usages et de la dévitalisation de la zone rurale.

En ce qui concerne la perception de ces acteurs urbains vis-à-vis la CPTAQ, il est difficile d'arriver à une conclusion. En effet, très peu d'acteurs ont exprimé, lors de la CAAAQ, une vision négative ou positive de la CPTAQ. Ils se sont surtout concentrés sur leurs critiques en ce qui concerne le fonctionnement de cette dernière. En ce qui a trait à la LPTAA, les acteurs se sont davantage exprimés sur la question. En tout, ce sont 21 acteurs du milieu urbain qui ont fait part de leur perception de la loi, comparativement à trois pour la CPTAQ. Quatorze de ces acteurs se sont montrés positifs face à la loi, tandis que seulement 7 perçoivent la loi de manière négative. Bien qu'ils aient une perception positive de la LPTAA, il reste néanmoins que plusieurs acteurs du monde urbain l'ont beaucoup critiquée. La majorité des critiques se sont portées sur le cadre rigide de la loi et sur sa difficulté d'application. De manière générale, on peut dire que les acteurs du monde urbain se sont davantage prononcés sur les différents sujets que les acteurs du monde agricole. Il est néanmoins important de rappeler que davantage d'acteurs urbains ont participé aux consultations que les acteurs agricoles.

Les acteurs du monde agricole se sont peu prononcés sur les différents sujets, soit moins de 10 acteurs par sujet. L'enjeu qui attire le plus d'attention est la pression sur la zone agricole, comparativement au sujet de la CPTAQ, de la LPTAA et du partage de pouvoir entre les paliers provincial et municipal. Les acteurs du monde agricole ont une vision plus positive que négative de la CPTAQ. Par ailleurs, peu d'acteurs l'ont critiquée. Il est difficile de conclure sur la vision que le monde agricole a de la

LPTAA : Trois acteurs se sont montrés positifs envers la loi dans sa forme actuelle et seuls deux acteurs se sont montrés négatifs. Finalement, peu d'acteurs ont présenté des critiques envers cette loi. Seuls trois acteurs ont mentionné leurs critiques, dont un sur le cadre rigide de la loi et deux autres sur le cadre perçu comme souple de la LPTAA.

### 6.3 Analyse qualitative de la CAAAQ

Les tableaux précédents ont permis de présenter la position des acteurs des milieux agricoles et urbains au Québec en ce qui concerne la CPTAQ, la LPTAA et les différents enjeux dans la zone agricole. Par contre, ces données ne permettent pas d'expliquer ce qui motive les acteurs à avoir une telle position. La section suivante approfondira donc les arguments des acteurs par rapport aux différents enjeux.

#### 6.3.1 CPTAQ : perceptions et critiques

Dans l'ensemble, les acteurs considèrent de manière positive la CPTAQ, même s'il existe beaucoup de critiques. Pour la plupart, cette commission a lieu d'exister, et toute tentative de l'affaiblir serait néfaste. Tel que mentionné par la Fédération de l'UPA de la Côte-du-Sud : « La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) et la Commission sur la protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) ont plus que jamais leur raison d'être! » (p.16). Pour la Fédération de l'UPA de Saint-Jean-Valleyfield : « L'intégrité de la LPTAA et le rôle de la CPTAQ doivent être maintenus. » (p.10). En d'autres mots, pour les acteurs qui voient positivement la CPTAQ, cette dernière doit être maintenue de façon intégrale. Les quelques acteurs qui ont une vision négative de la commission critiquent sa

lourdeur administrative : « Il y a aussi le phénomène inverse où, lorsque tous les intervenants municipaux et agricoles sont en accord dans un projet de construction, le CPTAQ vient retarder un dossier » (Syndicat de base Horton des Lacs, p.4).

Malgré la vision généralement positive, plusieurs acteurs formulent différentes critiques envers cette institution. L'une des deux critiques envers la CPTAQ est le manque de souplesse dans ses décisions. La plupart des critiques dans cette catégorie sont formulées par les acteurs du milieu urbain. Dans certains cas, les acteurs ne spécifient pas les raisons qui pourraient expliquer cette rigidité, mais, dans d'autres cas, ceux-ci expliquent pourquoi ces décisions peuvent avoir un impact important pour les municipalités. La CRE de la Vallée-du-Haut—Saint-Laurent explique la possible conséquence :

Dans le contexte actuel de crise du monde agricole et de dévitalisation des milieux ruraux, nous considérons que la notion de dynamisme économique doit maintenant faire partie des critères d'évaluation des projets soumis à la CPTAQ. Notre CRÉ est prête à consentir les efforts nécessaires pour favoriser l'émergence des projets en transformation, en agrotourisme et conférant une valeur ajoutée à la ferme, mais elle s'attend à une plus grande ouverture de la CPTAQ pour en permettre la concrétisation (p.11-12).

Pour certains acteurs et municipalités du milieu urbain, la dévitalisation du milieu agricole les amène à trouver de nouvelles façons de développer les régions et de maintenir les gens sur le territoire. Il existe cependant des cas où la CPTAQ peut refuser un projet d'une ville ou d'une MRC à cause de ses barèmes d'évaluation. L'Union paysanne critique aussi les décisions de la CPTAQ en ce qui a trait à la construction d'habitations sur les terres agricoles et la grandeur minimale d'une terre. L'Union déplore que la CPTAQ établisse « de façon arbitraire qu'une ferme doit détenir au moins 100 hectares pour être rentable, ils bloquent l'accès à la terre pour

tous ceux qui voudraient démarrer » et « en d'autres termes, il faut permettre la construction d'une résidence sur une terre, et pas uniquement pour les projets de plus de 100 hectares » (p.22). Contrairement aux acteurs urbains, les critiques des décisions de la CPTAQ portent sur l'accès et la facilité d'acquérir une terre agricole et non sur le développement des villes.

La deuxième critique envers la CPTAQ est son manque de vision locale. La plupart de ces critiques proviennent des acteurs urbains. Ils considèrent que la CPTAQ ne tient pas compte de la réalité des municipalités et des MRC ni dans sa prise de décision ni dans son fonctionnement. Pour certaines villes, la commission ne prend pas en compte le dynamisme et le développement régional. La CRE de la Vallée-du-Haut-Saint-Laurent propose que la « CPTAQ tienne compte davantage des instances locales et régionales telles que les MRC et les CRÉ dans l'évaluation des projets car elles sont des références régionales en terme de développement rural »(p. 12).

La MRC de Rouville souhaite que la CPTAQ prenne en compte les particularités de chacune des régions :

Pourquoi les décisions de la Commission ne sont pas harmonisées aux dispositions contenues dans les schémas d'aménagement qui sont approuvés par le gouvernement et ses ministères, dont le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ)? (p.2).

Certaines municipalités ou MRC revendiquent que la CPTAQ tienne compte du plan de développement qui a été instauré. Puisque le gouvernement provincial oblige les villes et MRC à créer un plan d'aménagement de leur territoire, ils veulent que les décisions de la CPTAQ soient harmonisées avec leurs plans.

### 6.3.2 LPTAA : perceptions et critiques

Tout comme la CPTAQ, plusieurs acteurs du monde agricole et urbain voient d'un bon œil une loi qui préserve le territoire agricole. Néanmoins, plusieurs critiques sont formulées à l'endroit de la LPTAA et ciblent principalement le cadre restrictif de la loi. Dans un premier temps, la vision positive de la LPTAA provient principalement du but recherché de la loi, qui est la protection du territoire agricole. Pour plusieurs acteurs du monde urbain, la LPTAA est importante afin de permettre à l'agriculture de subsister et de garder le patrimoine agricole existant. Pour certains acteurs, la loi a su montrer son efficacité, notamment dans les zones périurbaines :

Malgré les autorisations d'agrandissement des périmètres d'urbanisation accordées par la CPTAQ dans la région métropolitaine entre 1978 et la création de la CMM, les constats sur l'urbanisation métropolitaine démontrent l'efficacité de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui ont généré des résultats positifs dans la grande région montréalaise. (MRC et CLD de l'Assomption, 2007, p.7). Les acteurs agricoles font le même constat. Pour les quatre acteurs qui perçoivent la loi de manière positive, la loi a toujours lieu d'être de nos jours et elle permet la pratique de l'agriculture et la mise en valeur du paysage.

Pour les acteurs qui voient de manière négative la loi, la principale raison qui explique cette vision est le frein au développement qu'occasionne la loi pour les acteurs du monde urbain. Pour ces derniers, la LPTAA empêche l'industrie agricole de pouvoir diversifier ses activités et elle est un frein au développement des régions. Dans le premier cas, ces acteurs précisent que les fermes au Québec peuvent avoir besoin de développer de nouvelles activités afin de pouvoir subsister. Par contre, dans l'état actuel de la loi, il est impossible pour les agriculteurs de le faire. Comme mentionné par le CRE de la Capitale-Nationale (p. 6), la LPTAA amène les fermes à

entrer dans une logique d'industrialisation. Dans le deuxième cas, la LPTAA pose problème pour le développement des régions. Pour certains acteurs, la loi brime la possibilité aux municipalités de pouvoir trouver de nouvelle façon de subsister. Pour la MRC de Memphrémagog (p. 1), « l'absence de flexibilité de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) constitue un frein important à la diversification des activités agricoles. ». Par ailleurs, cette MRC déplore « [...] que le zonage agricole constitue un frein important au simple maintien de la vitalité de leur territoire. »(p. 8).

Pour le syndicat de l'UPA de la Ceinture Verte, la vision négative de la LPTAA provient de son cadre législatif. La manière dont la loi est écrite, en plus des orientations gouvernementales<sup>2</sup>, empêche le bon fonctionnement de l'agriculture.

Dans l'état actuel de la loi sur la Protection du territoire et des activités agricoles et des orientations gouvernementales, on ne peut plus parler de cohabitation; certaines personnes venues s'établir dans les municipalités rurales influencent les élus municipaux qui passent certains règlements au détriment de l'agriculture et des activités agricoles. (p. 2)

Pour le syndicat, la LPTAA ne favorise pas assez l'agriculture, voire empêche la pratique de l'agriculture au profit du monde urbain. Il se fait critique des nouveaux arrivants dans les zones rurales, qui revendiquent différentes mesures ayant un impact direct sur le fonctionnement de l'agriculture. De plus, le syndicat est aussi critique des villes, puisqu'elles favorisent l'implémentation de nouvelles résidences à la cohabitation entre les zones urbaines et agricoles. En d'autres mots, selon l'UPA, le cadre législatif de la LPTAA n'est pas assez rigide pour permettre de protéger l'agriculture.

---

<sup>2</sup> Bien qu'il ne soit pas mentionné dans le texte ce que l'auteur entend par les orientations gouvernementales, il nous est possible d'inférer que cela soit en lien avec les politiques de cohabitation et d'aménagement.

Beaucoup d'acteurs du milieu urbain se disent en accord avec les objectifs de la LPTAA, mais leur vision positive est nuancée par quelques critiques. En effet, sur 14 acteurs qui ont une vision positive de la loi, 13 critiquent le cadre législatif trop rigide de la loi, 7 sa difficulté d'application et 1 son cadre législatif souple. Même, dans certains cas, les acteurs qui mentionnent le bien-fondé de la loi et son utilité apportent en même temps des nuances à leurs propos. La MRC des Sources, la MRC de Memphrémagog et la MRC du Témiscamingue ont toutes des propos positifs sur la loi, pour différentes raisons, mais toutes les trois désirent que certaines modifications soient apportées. Pour la MRC de Memphrémagog, le manque de flexibilité de la loi apporte certains problèmes démographiques pour les municipalités. (p. 8)

Les critiques concernant la rigidité de la loi sont surtout reliées au développement d'activités connexes à l'agriculture. Pour certains acteurs du milieu urbain, la LPTAA manque de souplesse quant à la possibilité pour les agriculteurs de diversifier leurs activités. À titre d'exemple, la municipalité d'Arthabaska réclame davantage de souplesse dans l'application de la loi afin de permettre aux municipalités en situation de décroissance de revitaliser leurs zones en déclin et de valoriser leurs secteurs à faible potentiel agricole par une occupation du territoire (p. 8).

Ces acteurs déplorent que le cadre législatif de la LPTAA rende le développement économique difficile pour les municipalités. Il faudrait davantage favoriser des projets d'une certaine envergure pour que les villes puissent survivre, mais aussi que les agriculteurs aient d'autres sources de revenus.

Quant aux acteurs urbains, ils déplorent la vision de la LPTAA, qui est à leur avis réductrice. D'après certains d'entre eux, la LPTAA ne permet pas aux entreprises agricoles de pouvoir avoir différents rôles, c'est-à-dire un rôle agricole et aussi de transformation. Contrairement au point précédent, où il est question de diversifier ses

activités, il est ici question de donner davantage de responsabilités aux entreprises agricoles. Au lieu de critiquer la LPTAA pour les conséquences qu'elle apporte aux municipalités, il est question ici de la critiquer pour les conséquences sur l'agriculture.

La phrase ci-dessus démontre que les acteurs urbains se soucient aussi de la viabilité de l'agriculture dans leur région. Néanmoins, cela se fait dans une moindre mesure. En ce qui concerne les acteurs ruraux, seul un acteur a mentionné la cadre rigide de la loi.

Dans un deuxième temps, davantage d'acteurs du milieu rural reprochent à la loi qu'elle soit souple. Sans s'expliquer davantage, les différents acteurs désirent que le gouvernement du Québec réaffirme l'importance de la loi et la resserre. L'UPA de la Ceinture Verte est l'un des acteurs ayant souligné ce point:

En conséquence, si nous voulons protéger les bonnes terres agricoles et favoriser le développement de l'agriculture, il faudra que le gouvernement du Québec fasse montre d'une volonté politique ferme en consolidant la loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et en révisant ses orientations gouvernementales en matière d'aménagement de façon à retirer aux municipalités et aux MRC leur pouvoir d'intervention dans les terres et les activités agricoles. (p. 2)

Non seulement les acteurs revendiquent une plus grande implication du gouvernement provincial dans la protection du territoire agricole, mais ils désirent aussi un transfert de pouvoir vers le palier provincial. Pour ces acteurs, les villes et MRC empêchent le bon déroulement des activités agricoles en ayant un impact négatif sur la préservation des terres agricoles. Solidarité rurale, une coalition qui a pour but de développer le monde rural, a aussi demandé de resserrer les critères de la loi afin d'empêcher la spéculation foncière des bonnes terres agricoles (p. 36).

Finalement, la dernière critique que seuls les acteurs municipaux apportent est la

difficulté d'application de la loi. Cette difficulté réside dans sa vision « mur-à-mur » du territoire agricole québécois. Le terme « mur-à-mur » signifie dans ce contexte-ci que la loi est appliquée de façon uniforme à la grandeur du territoire québécois. Pour plusieurs, la loi ne prend pas assez en compte les spécificités locales et les caractéristiques des régions. Par exemple, la MRC de Témiscouata critique la loi en disant qu'elle a « l'impression que la LPTAAQ a été rédigée avec les basses terres du Saint-Laurent en tête, sans égard pour la réalité des autres régions. » (p. 3). Pour certaines localités, la valeur de leurs terres agricoles ne peut se comparer avec la fertilité des basses terres du Saint-Laurent. Il est sous-entendu que la LPTAA encadre l'utilisation du territoire agricole comme si toutes les terres agricoles au Québec étaient très fertiles.

### 6.3.3 Enjeux sur le territoire agricole

Parmi les 44 mémoires déposés à la CAAAQ, les différents intervenants ont souvent mentionné les différents enjeux qui se retrouvent au cœur du territoire agricole. Cette sous-section présentera les différents enjeux et l'importance que cela revêt pour les acteurs.

Premièrement, l'analyse montre que la cohabitation des usages et la dévitalisation des régions agricoles sont les enjeux qui sont mentionnés le plus souvent par les acteurs du monde urbain. Dans le cas de la cohabitation des usages, plusieurs acteurs remarquent qu'il peut être difficile de concilier les intérêts agricoles et l'occupation du territoire par des résidences. La cohabitation peut entraîner des problèmes pour les exploitants agricoles, notamment l'impossibilité d'agrandissement. Ainsi, la MRC de La Mitis constate que « l'implantation d'un nouvel usage ou d'une construction non agricole à proximité d'un établissement agricole est susceptible de restreindre les

possibilités d'expansion de cette entreprise. » (p. 6).

D'autres acteurs reprochent à la cohabitation qu'elle fait augmenter la valeur foncière des terres agricoles. Comme conséquence, les agriculteurs peuvent éprouver des difficultés à subsister et être obligés de vendre leurs terres. La MRC de Memphrémagog soulignent que « ces transactions rehaussent la valeur et les taxes foncières de façon déraisonnable, limitent les possibilités d'agrandissement des exploitants agricoles et risquent de brimer les résidents à revenus modérés et, par conséquent, le village peut se voir vider de ses habitants permanents » (p. 12).

La cohabitation ne réduit donc pas seulement l'exploitation agricole, mais elle a aussi une conséquence financière. Comme mentionné, la cohabitation entraîne une hausse de taxes et de la valeur de la propriété, ce qui peut être néfaste pour les agriculteurs. Ce changement de situation fait augmenter le coût d'une exploitation agricole, ce qui peut amener certains agriculteurs à vouloir vendre leurs terres, faute de pouvoir payer les taxes de leur propriété.

Par ailleurs, la cohabitation des usages est aussi fortement liée à la dévitalisation de régions rurales. Comme mentionné par la MRC ci-dessus, l'agriculture est une force économique importante qui procure de l'emploi dans ces régions. Lorsque ces mêmes acteurs partent, faute de moyens financiers, les régions subissent des baisses démographiques et, par conséquent, des impacts sur les finances des villes.

Plusieurs villes ont toutefois besoin de faire cohabiter les milieux agricole et urbain. Étant donné que la part de gens désirant habiter dans les régions rurales augmente, certaines municipalités et MRC sont prêtes à utiliser certaines parties du territoire pour répondre à ces besoins. La MRC de Memphrémagog abonde dans ce sens en stipulant « qu'il appert que les communautés souhaitent que soit permise l'implantation d'usages autres que l'agriculture dans des endroits moins dynamiques

de la zone agricole » (p. 6-7). Ces communautés souhaitent donc protéger les intérêts agricoles, tout en favorisant l'implémentation de nouveaux usages aux endroits où il y aurait le moins d'impacts sur l'agriculture.

Cependant, d'autres acteurs perçoivent la cohabitation des usages dans les régions agricoles comme un problème à part entière : Elle rend difficile la conciliation des différents intérêts, mais est aussi liée à d'autres enjeux comme la dévitalisation des régions rurales. La dévitalisation interpelle beaucoup de villes et de MRC. Depuis quelques années, ces acteurs s'aperçoivent qu'il y a une diminution de leur population et ils tentent de renverser cette tendance. La MRC du Domaine-du-Roy explique que « sur le plan démographique, les phénomènes comme le faible taux de natalité, l'exode de nos jeunes et le vieillissement de notre population expliquent en bonne partie la dévitalisation observée dans nos différentes communautés, qu'elles soient rurales ou urbaines » (p. 2).

Pour certaines villes ou municipalités, ce sont surtout des facteurs sociaux et démographiques qui causent la dévitalisation : La diminution du taux de natalité, l'exode rural et le vieillissement de la population entraînent une diminution des populations dans les régions agricoles. Mais, pour certains acteurs urbains, la dévitalisation peut aussi s'expliquer par la diminution du nombre d'exploitants agricoles dans les régions. La MRC de Memphrémagog explique « qu'en effet, la perte des fermes agricoles peut avoir des impacts tangibles sur l'occupation du territoire, à savoir : l'abandon des terres agricoles, la baisse de la population agricole, la sous-valorisation du paysage naturel et touristique » (p. 11). Quand il y a moins d'agriculteurs, les villes perdent des recettes fiscales et d'autres sources financières, telles que le tourisme. Par ailleurs, la baisse démographique peut entraîner une diminution de services municipaux, comme l'expliquela CRE de l'Abitibi-Témiscamingue (p. 11). Ainsi, le phénomène de dévitalisation ne touche pas

seulement les villes, en diminuant leurs ressources financières, mais aussi la population.

Les autres enjeux, comme la pression sur le territoire agricole et le développement des zones agricoles non exploitées, semblent moins préoccuper les acteurs. Certaines municipalités et MRC mentionnent simplement qu'il existe en effet une pression sur leur milieu de la part de la zone urbaine ou que l'étalement urbain peut avoir une importante répercussion sur leur milieu. Par exemple, les représentants de la MRC Les Moulins expliquent qu'il y a des spéculateurs qui achètent des terres agricoles proches des périmètres urbains (p. 14). L'Union des municipalités souligne que la pression urbaine sur les terres agricoles peut avoir un effet bénéfique pour les exploitants agricoles bien établis mais est plus difficile pour la relève (p. 14). Elle constate aussi que l'agriculture périurbaine est confrontée aux problèmes de morcèlements des terres et, par conséquent, de rentabilité (p. 14). Les différents acteurs du milieu municipal s'aperçoivent du problème de l'étalement urbain, mais sans nécessairement proposer de solution.

En ce qui concerne le développement des zones agricoles non exploitées, les acteurs urbains déplorent qu'il n'y ait aucun développement agricole qui se fasse sur certaines terres et qu'il soit difficile de convertir ces terres en d'autres usages ou de les dynamiser. Ce problème se pose pour la MRC de Wotton.

Dans notre municipalité, il y a beaucoup de terrains boisés mais on ne peut pas construire sur ces terrains car c'est impossible de prouver que l'on peut vivre de coupe de bois ou d'une érablière; cependant, si les gens s'installent sur leurs boisés, ils pourraient les développer plus facilement et l'amélioration aux boisés serait beaucoup plus facile (juste dans notre municipalité, il y a 78 terrains vacants en zone agricole de plus de 20 hectares). (p. 2)

Pour certaines villes, l'absence d'utilisation d'une terre agricole ne signifie pas de la

convertir en un usage autre qu'agricole. Il est plutôt question de faciliter son développement en assouplissant les règles. Pour la MRC de Wotton, il serait question de permettre aux propriétaires de construire une résidence pour faciliter le développement de la terre. La MRC de Memphrémagog partage cette critique et mentionne que :

Pour le moment, ces territoires sont sous-utilisés en ce qu'ils n'offrent pas de potentiels réels pour l'agriculture, alors qu'en contrepartie ils ne peuvent faire l'objet d'un autre mode de mise en valeur que commande une occupation dynamique du territoire. (p. 11)

Les acteurs agricoles se sont davantage prononcés sur la question de la pression sur la zone agricole et beaucoup constatent qu'il y a eu une augmentation de la pression sur les terres agricoles. Pour certains, la pression vient des zones urbaines, pour d'autres, de l'implémentation d'autres usages. Le syndicat de l'UPA de la Côte-de-Beaupré s'explique ainsi : « En raison du contexte périurbain, la zone agricole est constamment menacée par la réalité des municipalités dont les revenus proviennent essentiellement de la taxation foncière. » (p. 3). De son côté, l'UPA de Beauce a remarqué l'apparition de différents usages sur le territoire agricole tels que des résidences et des parcs industriels (p. 3). Pour d'autres encore, la pression urbaine se fait au détriment de la zone agricole (l'UPA Laurentien et l'UPA du Portage, p. 8).

Concernant la cohabitation des usages, les acteurs agricoles souhaitent que l'utilisation des terres pour des fins agricoles prime sur les autres usages. Ils ne s'opposent donc pas à la cohabitation des usages aussi longtemps que cette primauté est respectée. Par ailleurs, certains acteurs comme l'UPA de la Côte-du-Sud et de Saint-Hyacinthe déplorent la méconnaissance du milieu agricole.

Pour ce qui est du développement des terres agricoles, les syndicats critiquent le manque de développement dû à l'appropriation des terres par des gens qui ne

pratiquent pas l'agriculture. D'autres déplorent le manque de responsabilité des gens ayant acheté une terre sans la développer.

Pour eux, cela s'inscrit dans le développement régional (Horton des lacs, p. 4) En d'autres mots, certains acteurs sont d'avis que les acheteurs devraient développer leur terre s'ils ne l'utilisent pas.

#### 6.3.4 Partage de pouvoir de la zone agricole

La vaste majorité des acteurs du monde urbain sont en faveur d'une décentralisation des pouvoirs concernant l'aménagement du territoire. Certains des acteurs critiquent la centralisation des pouvoirs par le gouvernement provincial au cours des années. Les acteurs urbains souhaitent une décentralisation puisqu'elle permet de mieux tenir compte des particularités régionales et de balancer les intérêts. Pour plusieurs, cela inclurait la possibilité de faire leur propre plan d'aménagement sans contraintes externes. Les MRC de Montcalm, des Moulins, d'Acton et bien d'autres sont d'avis que le gouvernement doit laisser davantage de marges de manœuvre aux instances municipales et aux MRC pour aménager leurs territoires.

De plus, la décentralisation des pouvoirs permettrait à certains acteurs de pouvoir trouver de meilleures solutions aux différents enjeux touchant la zone agricole. Par exemple, la MRC de Rouville constate, en parlant des orientations gouvernementales, que :

Cette façon de faire ne laisse pas de marge de manœuvre (ou trop peu lorsqu'on daigne en accorder une!) au monde municipal afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle de concertation et de conciliation dans la perspective d'une cohabitation harmonieuse des activités agricoles et non agricoles et d'un véritable développement durable de l'agriculture (p. 2).

En d'autres mots, la centralisation des pouvoirs d'aménagement est perçue par les villes et les MRC comme un frein au développement des communautés et aussi à la résolution des problèmes. Le gouvernement provincial et ses lois ne seraient pas en mesure de tenir compte des spécificités locales. C'est pourquoi les différents intervenants du milieu urbain désirent une décentralisation.

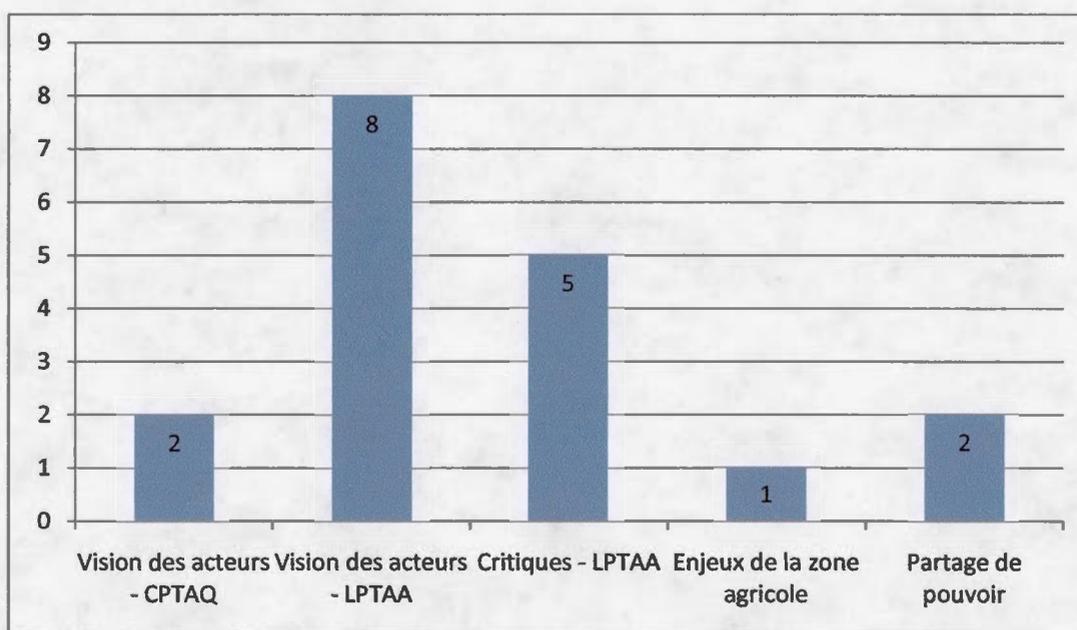
Certains autres acteurs urbains ne revendiquent pas la décentralisation ou plus de pouvoir, mais demandent plus de soutien du gouvernement en matière d'aménagement du territoire. Parfois, cela pourrait se traduire en argent ou bien en renforçant le rôle des élus.

Les acteurs agricoles désirent que le pouvoir ne soit pas décentralisé. Pour ces intervenants, le gouvernement doit être le seul gardien du territoire agricole. La raison mentionnée est que le gouvernement est en mesure de rester neutre dans ses décisions et de résister à la pression des acteurs économiques ou de développement (UPA Côte-du Sud, p. 19). De plus, certains voient l'agriculture au Québec comme un patrimoine collectif à conserver et à protéger pour les générations futures. (UPA Ceinture Verte, p. 5)

#### 6.4 Les consultations de 1978-1979

Lors des consultations sur le projet de loi 90 durant les années 1978-1979, 11 acteurs ont pris part à la discussion. Le tableau 6.4 montre les thèmes et enjeux abordés à l'époque.

Tableau 6.4 Nombre d'acteurs par nœuds en 1977-1978<sup>3</sup>

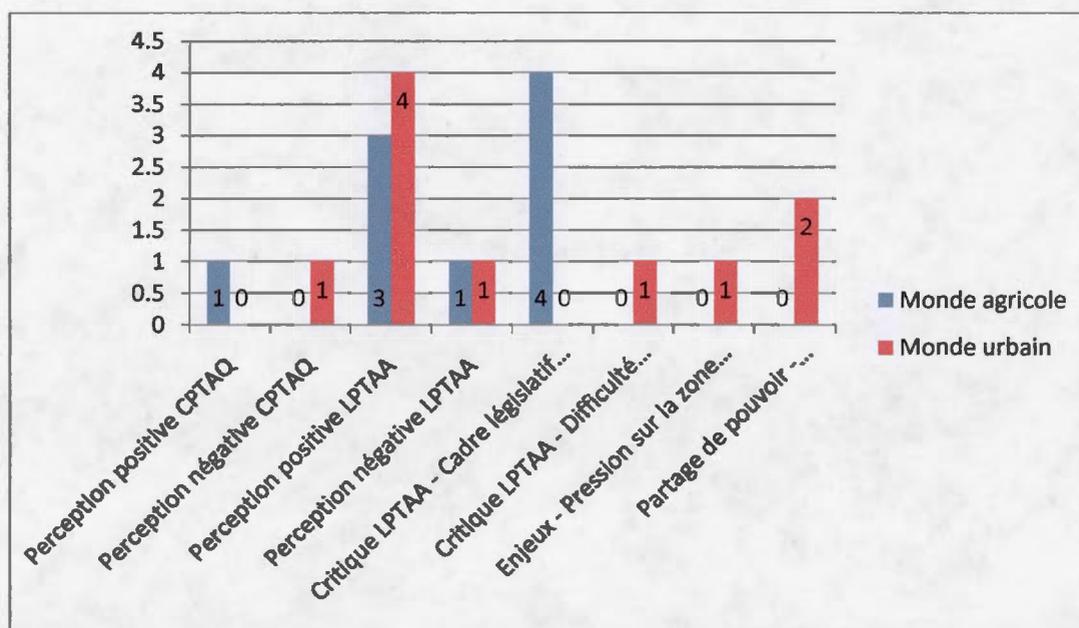


On constate que les acteurs ne se sont pas prononcés sur tous les sujets de la recherche. Seulement 5 nœuds sur 16 ont été abordés. La plupart des acteurs ont fait part de leur vision concernant la LPTAA et de leurs critiques envers celle-ci. Bien que peu d'acteurs aient parlé directement d'une volonté de décentraliser, beaucoup se sont plaints de la centralisation que faisait le gouvernement dans ce dossier. Nous reviendrons sur ce point dans la partie qualitative.

<sup>3</sup>Pour rendre le tableau plus lisible, les nœuds où aucun des acteurs ne s'est exprimé ont été retirés

Les types d'acteurs ont abordé les thèmes de façon différente comme le tableau 6.5 le montre.

Tableau 6.5 Les sujets discutés par les acteurs en 1977-1978



Comme mentionné, certains thèmes n'ont été abordés par personne, alors que d'autres n'ont intéressé qu'un type d'acteurs. Le plus souvent, les acteurs agricoles ont fait part de leur vision positive envers la LPTAA et ont souligné son cadre législatif souple. De leur côté, les acteurs du monde urbain ont notamment présenté leur vision positive de la LPTAA. Peu d'autres sujets ont attiré leur attention.

## 6.5 Analyse qualitative de la consultation de 1978

### 6.5.1 Perception de la CPTAQ

Les acteurs du monde agricole et urbain ont commenté différents aspects de la CPTAQ, mais seule la vision de la CPTAQ a été abordée par les deux types d'acteurs. Pour les acteurs agricoles, les critiques formulés par différents groupes contre une telle organisation démontrent son importance (UPA de Joliette, p.6) C'est à partir de cette réflexion que l'UPA perçoit la CPTAQ d'une façon positive. Par contre, l'UCCQ voit très négativement la création d'une telle commission. Pour ce groupe, « le projet de loi numéro 90 ampute la démocratie municipale et contient des éléments dangereux pour l'avenir en confiant des pouvoirs exercés démocratiquement par les municipalités à une Commission qui n'aurait pas à répondre de ses actes devant les citoyens »(UCCQ, p.5). Selon l'UCCQ, la CPTAQ ne devrait pas être en mesure de prendre des décisions concernant l'aménagement du territoire, puisque cela est une responsabilité des élus municipaux. Ils perçoivent donc la CPTAQ comme une atteinte à la démocratie.

### 6.5.2 Perceptions et critiques de la LPTAA

Plusieurs acteurs se sont prononcés sur la LPTAA. Comme mentionné, beaucoup d'acteurs des deux côtés voient de façon positive la loi. Les acteurs agricoles voient de façon positive la loi sans pourtant donner davantage d'explications. De même, les acteurs urbains soutiennent le projet de loi et ses objectifs. À titre d'exemple, le Conseil de comté de Joliette mentionne qu'« aucun maire n'a jamais mis en doute la nécessité de protéger les sols agricoles du Québec et l'urgence d'une législation pour contrer le gaspillage de nos terres arables »(p.1).

Néanmoins, les deux types d'acteurs stipulent que la loi doit faire partie d'un plus gros ensemble. Les acteurs agricoles désirent que la loi s'inscrive dans des mesures pour les établissements agricoles (UPA, p. 1), alors que les acteurs urbains veulent que cela soit « inscrit dans le prolongement d'une loi sur l'aménagement du territoire » (UMQ, p. 9)

Parallèlement, deux acteurs ont des perceptions négatives de la loi. Le syndicat de l'UPA de Nicolet déplore que le projet de loi soit seulement une prémisse. En d'autres mots, le syndicat critique que la loi ne fait pas assez et qu'elle ne va pas assez loin. L'UCCQ croit que la LPTAA sectorialise le territoire, mais est aussi une menace à la démocratie. Pour ses membres, la loi transfère les pouvoirs aux fonctionnaires et ne tient pas compte des instances locales et des particularités régionales (UCCQ, p. 4)

### 6.5.3 Critique de la loi

Seuls les acteurs agricoles se sont plaints de la souplesse de la loi. Pour certains, la loi ne va pas assez loin dans le zonage agricole : le zonage devrait englober l'entièreté des terres arables, et ceci, de façon permanente. De plus, certains désirent qu'il soit impossible de convertir les terres zonées agricoles en d'autres usages. Les acteurs urbains critiquent à leur tour la difficulté d'application de la loi sans toutefois donner davantage de détails.

#### 6.5.4 Partage de pouvoir

La question du partage de pouvoir entre les paliers de gouvernement n'a été abordée que par les acteurs du monde urbain. Ils s'opposent à l'idée de centralisation que le gouvernement inscrit dans la loi. Pour l'U.C.C.Q :

Ce projet de loi non seulement méprise l'autorité locale et ignore l'instance régionale, mais il centralise d'une façon honteuse plusieurs pouvoirs et prérogatives des instances locales et régionales au profit de technocrates et d'agents de l'État qui, jouissant d'une immunité exorbitante, décideront encore du sort des québécois sans avoir à répondre de leurs décisions devant l'électorat. (p. 4)

Non seulement le regroupement critique de façon ouverte la centralisation, mais aussi le partage de responsabilité. Cet acteur y va aussi d'une attaque contre la démocratie, puisque ceux qui sont responsables d'appliquer la loi et de prendre des décisions sur le territoire agricole ne sont pas élus de façon démocratique et ne sont donc pas responsables devant les électeurs. Cette critique est aussi une continuation de la critique de la centralisation, puisque les personnes en charge ne connaîtront pas les spécificités locales et régionales.

Bien que seuls deux acteurs aient été identifiés pour notre analyse, il est important de souligner que beaucoup d'acteurs du milieu urbain en 1978 se sont plaints de façon indirecte de la centralisation du gouvernement. Ces acteurs n'ont pas été retenus dans l'analyse puisqu'ils n'ont pas clairement exprimé leurs points de vue concernant le partage de pouvoir. Ils ont montré leur réticence en faisant référence à plusieurs reprises à la déclaration faite par le ministre des Affaires municipales de l'époque. Le discours du ministre signalait une volonté de décentralisation des paliers municipaux et régionaux. Par contre, avec le dépôt du projet de loi 90, beaucoup ont ouvertement critiqué le changement de cap de la part du gouvernement Lévesque. Tel que

mentionné par le Conseil de comté de Joliette : « Il nous paraît donc évident que le Projet de Loi 90, tel qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale, va directement à l'encontre des principes mêmes qui ont été énoncés par l'Honorable Léonard » (p. 6)

Les critiques portent sur la centralisation du projet de loi à partir des propos du ministre en poste durant ces années. La désapprobation ne vise ainsi pas la loi elle-même, mais le contexte dans lequel elle a été déposée.

De plus, plusieurs ont montré des réticences par rapport au projet de loi, puisque certaines localités se sont dotées d'un plan d'aménagement, incluant des éléments pour protéger leurs terres agricoles. La loi avait également ciblé les terres qui allaient être zonées agricoles, et parfois cela remettait en question le schéma d'aménagement fait par les municipalités. La communauté de l'Outaouais, les villes de Laval et de Saint-Eustache avaient fait part de ce problème. À titre d'exemple, la communauté de l'Outaouais a défendu son schéma d'aménagement et critiqué le projet de loi en contradiction avec son schéma : la loi ne tenait pas compte des spécificités locales et allait à l'encontre des efforts mis par la communauté.

## CHAPITRE VII

### DISCUSSION

#### 7.1 Analyse des résultats

À la lecture des résultats, il est possible de constater qu'il y a eu une évolution au cours des dernières quatre décennies. Il y a eu certains changements dans le discours des acteurs du monde agricole et urbain concernant la loi et la CPTAQ, mais aussi sur les différents enjeux touchant la zone agricole.

Dans un premier temps, les discussions concernant la CPTAQ et la LPTAA ont changé depuis 1978 et, en plus, il y a davantage de voix qui se sont fait entendre sur le sujet. En 1978, la commission qui devait être instituée était présentée de façon négative par les acteurs urbains et de façon positive par les acteurs agricoles. En d'autres mots, il est possible de dire que le cadrage fait par les acteurs urbains concernant la CPTAQ était négatif, tandis que celui des acteurs ruraux était positif. Mais il est difficile d'évaluer si les deux cadrages présentés par les partis opposés ont eu un effet sur la prise de décision du gouvernement à l'époque. En se basant sur le travail de Chong et Druckman, qui stipule qu'il est plus facile de modifier l'opinion des leaders politiques lorsqu'il y a un seul point de vue dominant, l'argument avancé par l'UCCQ concernant la CPTAQ pourrait avoir amené un changement de perception auprès des élus provinciaux. Contrairement à l'UPA, le regroupement avance des arguments sur le rôle des élus municipaux et les conséquences de la CPTAQ sur leur rôle. Comme stipulé par les deux auteurs, la présentation faite par l'UCCQ allait à l'encontre de la pensée du gouvernement péquiste de l'époque. Ce

dernier avait l'intention d'encadrer et de protéger le territoire agricole québécois avec les outils nécessaires. Donc, l'argument avancé par les acteurs urbains était peut-être pris en compte, mais délaissé par la suite.

Cela étant dit, lorsque nous comparons les positions de la fin des années 1970 avec celles des années 2000, il est intéressant de constater une évolution des discours mais aussi des thèmes abordés concernant la CPTAQ. Contrairement aux années 1970, les acteurs du monde agricole et urbain sont favorables à la CPTAQ, mais les acteurs critiquent davantage la commission. Ces critiques proviennent surtout des acteurs urbains, même si ces derniers sont en accord avec la CPTAQ. Ce qui a changé au cours des années dans le discours est l'accord des acteurs urbains sur une telle institution pour réglementer le territoire agricole québécois. En regardant plus attentivement les résultats concernant la vision de la CPTAQ, on constate que les acteurs modèrent leurs paroles sur l'institution. Bien qu'ils soient en accord, ils gardent une certaine distance et désirent que certains correctifs soient apportés. Les acteurs urbains souhaitent plus de souplesse dans la prise de décision, d'une part, et l'incorporation des institutions locales, d'autre part. On peut constater que les acteurs urbains désirent plus de responsabilités dans la prise de décision en matière de l'aménagement de leur territoire. Au contraire, les acteurs agricoles sont enclins à ce que la commission garde tous les pouvoirs en ce qui concerne le zonage agricole au Québec.

Pour ce qui est de la LPTAA, la vision des acteurs a peu changé, mais le nombre de critiques a augmenté. Ces critiques peuvent s'expliquer par les effets de la loi qui ont commencé à se faire sentir au cours des années. Lors des consultations sur le projet de loi, les acteurs pouvaient seulement critiquer les modalités de la loi, mais ils n'étaient pas en mesure de critiquer son application dans le quotidien. Contrairement à la CPTAQ, le discours des acteurs n'a pas évolué. Dans les périodes étudiées, les

deux types d'acteurs étaient favorables à ce type de loi. Certains acteurs du monde urbain avaient pris de l'avance sur le gouvernement et avaient eux-mêmes établi un schéma d'aménagement pour protéger leurs terres agricoles. Comme mentionné ci-dessus, le changement majeur consiste en les critiques de 2003 portant sur la loi.

On peut clairement distinguer les arguments des deux types d'acteurs. Certains acteurs agricoles désirent davantage de rigueur pour la loi, alors que les acteurs urbains désirent davantage de souplesse dans l'application de la loi et une prise en compte des particularités régionales et locales. Les acteurs du monde urbain demandent davantage de pouvoir en matière d'aménagement du territoire.

Une autre évolution constatée durant les années 2000 est la discussion des enjeux en zone agricole et leur relation avec la protection du territoire agricole. Lors du projet de loi en 1978, très peu d'acteurs ont mentionné les problèmes qui se trouvent dans la zone agricole, à l'exception de la pression urbaine qui peut se faire ressentir à certains endroits. En 2003, les acteurs agricoles et urbains qui se sont présentés devant la CAAAQ ont davantage insisté sur les différents problèmes du territoire agricole. Le constat qu'il est possible de faire est le suivant : Les enjeux mentionnés par les deux groupes d'acteurs sont utilisés comme argument afin d'encourager le gouvernement à prendre une décision sur le partage de pouvoir. Le cadrage des acteurs agricoles met l'accent sur la prise en charge du territoire agricole par le gouvernement. La pression urbaine sur la zone agricole, de même que la cohabitation des usages, amène ces acteurs à mettre le rôle du gouvernement en avant-plan en ce qui a trait à la protection du territoire agricole. Pour ces acteurs, le monde urbain n'est pas en mesure de protéger le territoire agricole, de par ses intérêts en matière de développement territorial. Ces enjeux sont reliés directement à la prise de position des acteurs agricoles concernant le partage de pouvoir. Ils ne veulent pas décentraliser certains pouvoirs aux municipalités pour l'aménagement du territoire car ils craignent des

conséquences négatives sur la protection des terres agricoles au Québec.

De leur côté, les acteurs urbains dressent un autre constat en se basant sur les mêmes enjeux. Pour eux, la cohabitation des usages et la dévitalisation des régions entraînent certaines difficultés pour les villes. Qu'il soit question de concilier les différents intérêts ou bien de contrebalancer la perte de population dans les régions rurales, le monde urbain voit la décentralisation comme une solution à ces problèmes. Contrairement aux acteurs agricoles, les villes et MRC demandent que le gouvernement provincial leur accorde davantage de pouvoir en matière d'aménagement du territoire. Cela signifierait de pouvoir faire des changements d'usages dans les terres agricoles. Du moins, ils désirent que la LPTAA et la CPTAQ prennent davantage en compte les réalités locales et l'avis des autorités locales lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant un changement d'usage.

Pour la prise de position des acteurs urbains, on constate que les thèmes de la CPTAQ et de la LPTAA ainsi que les enjeux de la zone agricole sont tous reliés ensemble et font partie d'un cadrage plus large. Sans vouloir affaiblir la commission et la loi, les acteurs urbains veulent être des acteurs prédominants sur la scène municipale en ce qui a trait à l'aménagement de leur territoire. La CPTAQ et la LPTAA, en voulant protéger le territoire agricole, posent d'importantes contraintes au monde urbain et diminuent leur marge de manœuvre pour résoudre les enjeux en zone agricole.

De manière générale, le cadrage du partage de pouvoir que les acteurs font a peu évolué depuis 1978. Néanmoins, une nuance doit être apportée à ce propos : Les arguments que les acteurs utilisent pour justifier le partage (ou non) de pouvoir ont changé pour répondre davantage aux préoccupations actuelles. Ce constat s'applique principalement aux acteurs urbains. En 1978, ces acteurs se préoccupaient davantage des conséquences de la perte de pouvoir et des enjeux démocratiques de la loi. En

2003, les acteurs urbains ne l'ont guère mentionné, mais ont insisté davantage sur les problèmes de la zone agricole pour motiver leur prise de position.

En résumé, la question de la décentralisation est cadrée de façon négative par les acteurs agricoles, tandis que les acteurs urbains la perçoivent de manière positive. De nos jours, le cadrage peut avoir eu un effet sur la classe politique, si cette dernière est encline à décentraliser certains pouvoirs alloués au gouvernement et si les arguments présentés par les acteurs lui paraissent solides. À partir de ce qui fut dit lors de la CAPERN, la classe politique peut être davantage encline à considérer une décentralisation dans le dossier d'aménagement du territoire, et par le fait même de la protection du territoire agricole. Tel que mentionné dans le chapitre I, les législateurs sont arrivés à l'idée de décentraliser les pouvoirs de la LPTAA et de la CPTAQ en raison de ce qui se passait sur le terrain. Pour ceux-ci, ils présentaient une image négative de la loi, en stipulant que certains lots de terre qui pouvaient être convertis sans avoir d'incidence sur l'agriculture ne pouvaient l'être. Avec une telle perception, le gouvernement peut être tenté de vouloir déléguer certains pouvoirs auprès du monde urbain, puisque ses acteurs ont une meilleure connaissance du terrain.

Néanmoins, la présentation négative ne peut être le seul facteur explicatif de l'idée de décentraliser la CPTAQ et la LPTAA. Il se peut aussi que le contexte économique ait un impact sur cette prise de décision. Autrement dit, il est possible que le gouvernement tente de déléguer des pouvoirs afin de favoriser le développement économique des régions, qui, durant les consultations de la CAAAQ, ont présenté une image négative de la vitalité des régions. Dans un tel cas, il se peut que le gouvernement décide que la LPTAA peut créer des embûches au monde municipal en freinant le développement économique des régions. Tel que mentionné dans les résultats, certaines villes et MRC voient les décisions de la CPTAQ comme restrictives et qui ne tiennent pas en compte des spécificités locales.

Bref, en se basant sur les recherches de Chong et Druckman sur la fréquence du discours, des valeurs, et de la compétition des points de vue, il se peut que le gouvernement tente de décentraliser la LPTAA. Tel qu'exprimé auparavant, la vaste majorité des acteurs urbains demande une modification de la loi afin que celle-ci tienne davantage compte de leur région, et ils désirent plus de pouvoir en ce qui a trait à l'aménagement de leur territoire. Leurs raisons, dans certains cas économiques, peuvent résonner avec les orientations économiques du gouvernement actuel. Autrement dit, le cadrage fait par les acteurs urbains n'est pas en contradiction avec les valeurs du gouvernement. Cela étant dit, bien que certains acteurs agricoles ne désirent pas de décentralisation, ils sont moins nombreux que les acteurs urbains à présenter leur point de vue et ils peuvent être en contradiction avec les valeurs du gouvernement. À partir de cela, les législateurs reprennent le cadrage fait par les acteurs urbains et désirent modifier la loi en conséquence.

## 7.2 Limites de la recherche

L'analyse des mémoires nous a permis d'affirmer que les discours des acteurs agricoles et urbains ont évolué dans les derniers 40 ans au Québec. Sur le plan empirique, nous avons notamment pu montrer que les manières de cadrer les enjeux portant sur la protection des terres agricoles dans les franges rurales-urbaines ont changé. Cette recherche connaît cependant quelques limites.

Une première limite concerne l'étude de l'objet dans le temps : Notre intérêt a porté sur la protection des terres agricoles. Pour l'opérationnalisation de notre recherche, nous avons analysé les mémoires déposés lors de deux consultations. La première consultation porte sur un projet de loi, en 1978, alors que l'autre aborde, en 2003, cette même loi qui est en vigueur depuis plus de 30 ans. La comparaison ne

porte donc pas exactement sur les mêmes discussions. En 1978, les acteurs parlaient davantage des principes de la loi et de ses clauses. En 2003, les acteurs se prononcent davantage sur les problèmes de la mise en œuvre. La manière de définir les éléments de cadrage nous a cependant permis de faire des comparaisons dans le temps : Nous avons donc pu comparer les perceptions que les acteurs ont de la loi et de la CPTAQ.

La deuxième limite est d'ordre méthodologique. Dans le cadre de ce mémoire de maîtrise, une seule personne a procédé à la sélection et à l'analyse de tous les mémoires. Il n'y a donc pas eu une vérification du codage. En d'autres mots, il est possible que certains passages qui nous paraissaient non pertinents pour ce travail puissent l'être pour un autre. Cependant, la méthodologie appliquée pour trouver les mémoires les plus pertinents et qui ont un lien direct avec les sujets abordés a permis de diminuer ces risques. En recherchant les mémoires les plus pertinents à l'aide de mots-clés et par la suite avec l'arbre de mots de ceux-ci, cela a permis de chercher le maximum de mémoires pertinents pour la recherche. De plus, en validant chaque mémoire par la suite, cela nous a assuré que notre corpus représente le plus fidèlement possible les opinions du monde agricole et urbain.

Finalement, une autre critique qui peut être formulée à l'égard de ce travail est la surreprésentation des acteurs urbains. Bien qu'il soit vrai que ce groupe se soit davantage prononcé sur le sujet selon nos paramètres de recherche, ce sont ces règles qui font en sorte qu'aucuns groupes ne soient sous- ou surreprésenter.

## CONCLUSION

Le but de notre recherche était de déterminer s'il y a eu une évolution du cadrage des acteurs du monde agricole et urbain concernant la protection du territoire agricole. Nous désirions comprendre le changement de discours des acteurs d'aujourd'hui en ce qui concerne la LPTAA. Pour ce faire, nous avons analysé les différents mémoires présentés lors de la consultation sur le projet de loi 90 en 1977-1978 et durant la CAAAQ entre 2006-2008. À la suite de l'analyse des données, nous constatons qu'il y a eu certains changements de cadrage en ce qui concerne la CPTAQ, la LPTAA et les enjeux en zone agricole. Ces changements peuvent s'expliquer par le nombre d'années écoulées depuis que la loi est entrée en vigueur et aussi par le changement de contexte au Québec. Néanmoins, la volonté des acteurs urbains à vouloir décentraliser est un élément qui a persisté au cours des dernières 40 années. Nous expliquons la volonté de décentralisation du gouvernement par le contexte. Néanmoins, cette recherche nous a aussi démontré que les acteurs urbains se soucient aussi de l'agriculture et désirent protéger ce secteur économique. Il pourrait être intéressant, dans un avenir futur, de comparer la politique de protection du territoire agricole au fil des années avec une autre province canadienne ou bien un autre pays, tel que les États-Unis. Cela permettrait de prendre connaissance d'outils existants pour faire face au problème de la perte de territoire agricole et une telle recherche pourrait permettre de développer de nouvelles façons de faire au Québec

## APPENDICE A

### LISTE DES MÉMOIRES ANALYSÉS

#### 1978 – Consultation sur le projet de loi 90

- Communauté régionale de l'Outaouais
- Communauté régionale de l'Outaouais (2)
- Conseil de comté de Joliette
- Fédération de l'UPA de Joliette
- Fédération de l'UPA de Nicolet
- Fédération de l'UPA de St-Hyacinthe
- UCCQ
- UMQ
- UPA
- Ville de Laval
- Ville de St-Eustache

#### 2003 – Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire au Québec [CAAAQ]

- CRE Vallée-du-Haut-St-Laurent
- CRE de l'Abitibi-Témiscamingue
- CRE de l'Outaouais

- CRE de la Capitale-Nationale
- CRE de la Côte-Nord
- FMQ
- Fédération de l'UPA de Beauce
- Fédération de l'UPA de Saint-Jean-Valleyfield
- Fédération de l'UPA de St-Hyacinthe
- Fédération de l'UPA de la Côte-du-Sud
- Fédération de l'UPA de la Launaudière
- Fédération de l'UPA du Bas-St-Laurent
- Fédération de l'UPA du Centre-du-Québec
- MRC d'Acton
- MRC d'Arthabaska
- MRC de Coaticook
- MRC de Lac-St-Jean Est
- MRC de Maria-Chapdelaine
- MRC de Memphrémagog
- MRC et CLD de Montcalm
- MRC de Nicolet-Yamaska
- MRC de Rouville
- MRC de Témiscamingue
- MRC de Témiscouata
- MRC de l'Assomption et CLD de la MRC de l'Assomption
- MRC de la Mitis
- MRC de la Nouvelle-Beauce
- MRC des Sources
- MRC du Domaine-du-Roy
- MRC les Moulins

- Municipalité de Ste-Élizabeth de Warwick
- Municipalité de Wotton
- Solidarité rurale
- Syndicat de base Horton des Lacs
- Syndicat de base de l'UPA Ceinture Verte
- Syndicat de base de l'UPA de la Côte-de-Beaupré
- Syndicats de base du Centre de Portneuf et de Québec Jacques-Cartier
- Syndicats de base de l'UPA de Charlevoix
- Syndicat de base de l'UPA de la Chevrotière
- Syndicat de l'UPA de l'île d'Orléans
- Syndicats de l'UPA Laurentien et de l'UPA du Portage
- UMQ
- Union paysanne
- Ville de Rouyn-Noranda

## BIBLIOGRAPHIE

- Baumgartner, Frank R, et Beth L Leech. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bardin, Laurence. 2007. *L'analyse de contenu*. Paris : Quadrige.
- Bray, C.E. 1984. « Canadian Provincial Farmland Protection Programs ». Dans *Protecting Farmlands* rev. et aug. Par Frederick R. Steiner et John E. Theilacker. p. xv-xix. Westport : AVI Publishing Company.
- Bryant, Chris. 1982. *The Rural Real Estate Market*. Waterloo : Department of Geography Publication Series.
- Bryant, Christopher et Denis Granjon. 2007. «Agricultural Land Protection in Quebec – From Provincial Framework to Local Initiatives ». Dans *Farmland Preservation : Land for Future Generations*, rev. et aug. par Wayne Caldwell, Stew Hilts et Bronwynne Wilton. 61-87. Guelph : Farmland Preservation Research Project.
- Church, William L. 1986. Farmland Conversion the View from 1986. *University of Illinois Law Review*, Vol. 1986, No. 2, p. 521-561.
- Chong, Dennis et James N. Druckman. 2007. « Framing Public Opinion in Competitive Democracies ». *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 4, p. 637-655.
- Commission de protection du territoire agricole. 2015. CPTAQ : Historique. Modifié le 9 septembre 2014. <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=28>.
- Conseil de comté de Joliette. 1978. Mémoire présenté lors de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 90, Québec, décembre.
- Coughlin, Robert E. et John C. Keene. 1981. *The Protection of Farmland : A Reference Guidebook for State and Local Governments*. Washington DC : National Agricultural Lands Studies.
- CRE de l'Abitibi-Témiscamingue. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Ville-Marie, Québec, 8 mai.

- CRE de la Capital-National. 2007. « L'innovation au cœur du développement agricole ». Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, Québec, 10 avril.
- CRE Vallée-du-Haut-St-Laurent. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Salaberry-de-Valleyfield, Québec, 17 avril.
- Fédération de l'UPA de la Beauce. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, février.
- Fédération de l'UPA de la Côte-du-Sud. 2007. « L'agriculture au cœur du développement durable de la Côte-du-Sud ». Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, La Pocatière, Québec, mai.
- Fédération de l'UPA de Joliette. 1978. Mémoire présenté lors de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 90, Québec, décembre.
- Fédération de l'UPA de Nicolet. 1978. « Face au projet de loi 90 ». Mémoire présenté lors de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 90, Québec, 8 décembre.
- Fédération de l'UPA de Saint-Jean-Valleyfield. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec.
- Francis, Charles A., Twyla E. Hansen, Allison A. Fox, Paula J. Hesje, Hana E. Nelson, Andrea E. Lawsethet Alexandra English. 2012. « Farmland conversion to non-agricultural uses in the US and Canada : current impacts and concerns for the future ». *International Journal of Agricultural Sustainability*, 10 :1, p.8-24.
- Gagné, Jean-Charles. 2015. « Dézonage par les MRC : pas une bonne idée, selon l'UPA ». *Terre de chez nous*, 21 janvier.
- Hajer, Maarten et David Laws. 2006. « Ordering through Discourse ». Dans *The Oxford Handbook of Public Policy*, rev. et aug. par Michael Moran, Martin Rein et Robert E. Goodin, p. 251-295. New York : Oxford University Press.

- Journal des débats. 2015. Journal des débats de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles. Consulté le 10 avril 2015. <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/capern-41-1/journal-debats/CAPERN-141106-2.html>.
- Keene, John C. 1984. « Farmland Protection : Legal and Constitutional Issues ». Dans *Protecting Farmlands* rev. et aug. Par Frederick R. Steiner et John E. Theilacker. p. xv-xix. Westport : AVI Publishing Company.
- Kerselaers, Eva, Elke Rogge, Joost Dessein, Ludwig Lauwers, Guido Van Huylenbroeck. 2011. « Prioritising land to be preserved for agriculture : A context-specific value tree ». *Land Use Policy* 28 : p. 219-226.
- Leray, Christian. 2008. *L'analyse de contenu : de la théorie à la pratique*. Québec : Presse de l'Université du Québec.
- McCuaig J.D et E.W. Manning. 1982. *Agricultural Land-Use change in Canada : Process and Consequences*. Ottawa, Environnement Canada.
- Ministère des affaires municipales et occupation du territoire. 2015. « Orientations Gouvernementales ». Modifiée en 2010. <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/orientations-gouvernementales/presentation/>.
- Mintz, Alex et Steven B. Redd. 2003. « Framing Effect in International Relations ». *Synthese* 135, 2 : p. 193-213.
- MRC d'Arthabaska. 2007. « Occuper le territoire en perspective d'une agriculture durable ». Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 21 février.
- MRC de Memphrémagog. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 23 avril.
- MRC de Rouville. 2007. « Document de consultation Agriculture et Agroalimentaire : choisir l'avenir ». Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 2 mai.
- MRC de Témiscouata. 2007. « Agriculture et ruralité, un tremplin pour nos régions ». Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 31 mai.

- MRC de l'Assomption et CLD de la MRC de l'Assomption. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 27 mars.
- MRC de la Mitis. 2007. « Réflexion sur une stratégie de revitalisation des milieux ruraux ». Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, mai 2007.
- MRC du Domaine-du-Roy. 2007. « Agriculture et agroalimentaire : choisir l'avenir ». Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, mai.
- MRC les Moulins. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 14 août.
- Mundie, R.M. 1982. «Evaluating the Effectiveness of Local Government Farmland Protection Programs. *GeoJournal* 6 :p. 513-517.
- Municipalité de Wotton. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 2 avril.
- Phipps, Alan G. 1981. « Land use conflicts in Urban-Rural Fringe Areas ». Dans *Urban-Rural Fringe : Canadian Perspectives*, rev. et aug. par Ken B. Beesley et Lorne H. Russwurm :p. 346-375. Saskatchewan : Geographical Monograph.
- Pierce, J.T. et O.J. Furuseth. 1982. «Farmland Protection Programs in British Columbia». *GeoJournal* 6 :p. 555-560.
- Pyles, Loretta et Scott Hardling. 2011. «Discourses of post-Katarina reconstruction: a frame analysis». *Community Development Journal* 47, 3: p. 335-352.
- Richardson, Jr., Jesse J. 2003. «Downzoning, Fairness and Farmland Protection». *Journal of Land Use & Environmental Laws* 19: p. 59-90.
- Steiner, Frederick R. et John E. Theilacker. 1984. « Introduction » Dans *Protecting Farmlands* rev. et aug. Par Frederick R. Steiner et John E. Theilacker. p. xv-xix. Westport : AVI Publishing Company.

- Solidarité rurale du Québec. 2007. « Contribution de l'agriculture au développement rural et à l'occupation des territoires du Québec : un autre modèle est possible ». Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, juin.
- Syndicat de base Horton des Lacs. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, 19 mai.
- Syndicat de base de l'UPA Ceinture-Verte. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, février.
- Syndicat de base de l'UPA de la Côte-de-Beaupré. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Québec, avril.
- Syndicats de l'UPA Laurentien et de l'UPA du Portage. 2007. Mémoire présenté lors de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, Joliette, Québec, 4 avril.
- UCCQ. 1978. « Mémoire de l'Union des conseils de comté et des municipalités locales du Québec ». Mémoire présenté lors de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 90, Québec, 5 décembre.
- UMQ. 1978. Mémoire présenté lors de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 90, Québec, 5 décembre.
- UPA. 1978. Mémoire présenté lors de la Commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 90, Québec, décembre.