

PLAN
DE DÉVELOPPEMENT
DE LA ZONE AGRICOLE

Le processus de révision



Rédaction

Astrid Martin et Catherine Cyr
Direction du développement et de l'aménagement du territoire
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation



La présente fiche est un outil destiné aux municipalités régionales de comté (MRC). Elle a pour objet de les guider dans la révision du plan de développement de la zone agricole (PDZA) de leur territoire. Le document vise, d'une part, à répondre aux questions importantes entourant la réalisation de la révision et, d'autre part, à présenter une démarche pas à pas à ce sujet.

MISE EN CONTEXTE

En 2008, huit municipalités régionales de comté (MRC) amorçaient leur plan de développement de la zone agricole (PDZA) dans le cadre de projets pilotes soutenus financièrement par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ).

Étant donné le succès des projets pilotes, des mesures d'aide financière et d'accompagnement ont été mises en œuvre pour appuyer des MRC partout au Québec. À ce jour, ce sont 85 MRC qui ont profité d'une aide financière pour élaborer ou réviser leur PDZA. De ce nombre, 72 MRC ont complété un premier PDZA, 9 l'élaborent ou le révisent et 4 l'ont révisé¹. Notons que 8 MRC ont réalisé un PDZA, ou sont en train de le réaliser sans avoir reçu d'aide financière du gouvernement, tandis que d'autres ont simplement mis à jour le plan d'action du PDZA.

Devant un tel engouement, la fiche Plan de développement de la zone agricole : Le processus de révision a pour objet de proposer aux MRC une démarche pour effectuer la mise à jour de leur PDZA, dans ce qui se veut un complément du Guide d'élaboration des PDZA publié en 2012. Ce document a pour but d'accompagner les MRC dans leur démarche de révision. Il traite du moment propice pour entreprendre le processus de révision, définit le contenu du bilan à produire et détaille la démarche de réalisation de la révision.

1. En date du 1er septembre 2019.

LE MOMENT OPPORTUN POUR RÉVISER UN PDZA

La révision d'un PDZA a essentiellement pour objectif de mettre à jour son contenu et d'en assurer la cohérence avec les nouvelles réalités vécues par une MRC. Puisque les enjeux, les dynamiques territoriales et les besoins de développement évoluent à des rythmes différents, il revient à chaque MRC de se lancer dans ce processus au moment qu'elle juge le plus approprié.

Le portrait du territoire et des activités agricoles d'une MRC peut avoir connu des transformations depuis la réalisation du PDZA. Le cas échéant, la vision et le diagnostic peuvent s'avérer moins pertinents ou moins significatifs pour les acteurs du milieu. Par ailleurs, le plan d'action peut avoir été réalisé en partie ou en totalité et certaines actions peuvent avoir été abandonnées. La révision peut s'avérer pertinente si certaines problématiques ont été relevées à la suite de l'élaboration ou de la mise en œuvre du PDZA. Par exemple, il est possible qu'une MRC se soit dotée d'un plan d'action peu opérationnel, ce qui le rend laborieux à mettre en œuvre. Dans d'autres cas, le manque de ressources a pu entraver le déploiement optimal du plan. L'expérience acquise par la MRC dans la mise en œuvre de son PDZA devrait lui permettre d'entreprendre la démarche de révision afin de le rendre plus adapté aux réalités de son territoire. À cet égard, la révision quinquennale d'un document de planification représente un horizon généralement juste, que choisissent d'ailleurs souvent les MRC. Mais, avant d'aller plus avant, il est souhaitable de réaliser un bilan du précédent PDZA afin d'amorcer la révision.

RÉALISATION D'UN BILAN

Entreprendre la révision d'un PDZA nécessite d'effectuer un retour sur sa mise en œuvre afin de déterminer si les objectifs fixés ont été atteints. La réalisation d'un bilan permet aussi de tirer des leçons sur lesquelles appuyer le prochain PDZA. Idéalement, le bilan dressé par la MRC devrait présenter une évaluation de chacune des actions prévues initialement dans le plan d'action et dégager des constats généraux de sa mise en œuvre.

Suivi des actions du PDZA

L'analyse des différentes actions doit rendre compte de leur état d'avancement et des conclusions à dégager de leur mise en œuvre ou de leur abandon. La MRC peut donc préciser :

- l'état d'avancement de l'action (réalisée, en cours, abandonnée, etc.);
- la réalisation de l'échéancier;
- les forces ou les faiblesses du plan d'action et les améliorations possibles à apporter;
- les leçons apprises ou les recommandations à formuler;
- d'autres commentaires pertinents.

L'analyse du plan d'action permet d'évaluer chacune des actions, de déterminer le degré de progression de la situation, à savoir si celle-ci s'est détériorée ou est demeurée inchangée. Pour faciliter cette opération, il est recommandé d'utiliser le tableau du plan d'action initial et d'y ajouter les informations permettant d'établir l'état de la situation à l'égard de chacune des actions. La MRC pourrait choisir d'insérer une ou plusieurs colonnes supplémentaires pour présenter les éléments qu'elle souhaite mettre en évidence. Le tableau peut se structurer comme suit.

Tableau 1. Exemple de bilan de plan d'action

Objectifs	Actions	Porteur de l'action	Partenaires	Temps de réalisation	Coût	État de l'action	Justification, leçon apprise ou recommandation	Autres commentaires
	1							
	2							
	3							

→ PLAN D'ACTION INITIAL

→ ÉLÉMENTS DE SUIVI

À titre d'exemple, dans la demande d'aide financière qu'elles ont adressée en vue de procéder à la révision de leur PDZA, les MRC de Témiscouata, de Roussillon et des Basques ont établi un bilan des actions en utilisant le tableau de leur plan d'action. La MRC de Témiscouata a ajouté au tableau une colonne «Évaluation» dans laquelle elle rend compte de l'état d'avancement de l'action visée, de ses forces ou de ses faiblesses et, le cas échéant, des améliorations à apporter. La MRC du Roussillon a, quant à elle, modifié la colonne «Échéance» par «Échéancier de réalisation ou justification» et ajouté les colonnes «Leçons apprises ou recommandations» et «Autres commentaires», alors que la MRC des Basques a ajouté les colonnes «Statut de l'action» et «Commentaires». Pour sa part, la MRC de L'Assomption a effectué un retour sur chacune des actions où elle détaille les différentes étapes menant à la réalisation de l'action et, lorsque cela est nécessaire, elle précise les étapes à venir.

Tableau 2. Information tirée du bilan du plan d'action de la MRC de Témiscouata

INITIATIVE	OBJECTIFS LIÉS	ACTEUR	ÉCHÉANCIER	EFFET DE L'INITIATIVE SUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE	ÉVALUATION
Développement d'un guide d'aide à l'accès aux subventions	2, 4 et 6	CLD — SADC	Court terme	Il existe une panoplie de programmes d'aide et de subventions méconnus pour l'émergence de l'agriculture. La mise en place d'un guide d'accompagnement ferait en sorte de créer un cheminement pour l'atteinte de ces aides, ce qui encouragerait l'investissement dans la MRC. En d'autres mots, le guide aurait comme utilité de faciliter l'accès à la zone agricole.	Ce guide a été produit, concernant l'ensemble des programmes de subventions disponibles au niveau du développement. Il sera mis à jour deux fois par année. Il pourrait être intéressant d'en développer un spécifique au monde agricole.
Mettre en valeur le potentiel de la relève (ex. : prix des terres, distance des pôles, gala agricole)	4 et 6	MRC — Municipalités — CLD — SADC	Court terme	Dans la même lignée que la stratégie de communication et de marketing, il faut vendre les potentiels et qualités de la zone agricole afin d'attirer de nouveaux investisseurs. Il faut mettre en place tous les incitatifs possibles afin de développer l'agriculture témiscouataine.	Il faut définitivement raffiner davantage cette action, qui est trop large, et la cadrer davantage en développement afin qu'elle puisse agir plus directement. En la raffinant davantage, elle pourra prendre place dans la stratégie de communication ciblant la relève agricole.

L'évaluation de chacune des actions du plan d'action du PDZA permet de faire un tour d'horizon de sa mise en œuvre. Elle permet également d'évaluer le travail réalisé, les obstacles rencontrés et les projets qui se sont révélés porteurs. L'analyse effectuée permet ensuite de dresser un état des lieux de la mise en œuvre du plan d'action dans la perspective de mettre à jour ou de réorienter le PDZA.

Constats généraux du PDZA

Le bilan de la mise en œuvre doit conduire à l'établissement de constats plus généraux qui soutiennent l'évaluation des retombées de la mise en œuvre du PDZA en lien avec les objectifs identifiés lors de son adoption. Ces constats généraux peuvent prendre une forme très variable d'une MRC à l'autre. De fait, cette flexibilité permet de les adapter aux réalités territoriales de même qu'au contexte de la mise en œuvre du PDZA. Règle générale, la MRC évaluera :

- si la situation s'est améliorée, s'est détériorée ou est demeurée inchangée;
- si les objectifs du PDZA ont été atteints.

Par la suite, la MRC mettra en évidence les raisons qui ont mené à cette situation et elle en tiendra compte dans son PDZA révisé. Il est également pertinent de revenir sur les moyens utilisés pour mettre en œuvre le PDZA, tels que le comité de suivi du PDZA, les ressources humaines, matérielles ou autres qui y ont été dédiées, etc.

Ainsi, une MRC pourrait chercher à déterminer et à caractériser les effets de la mise en œuvre du PDZA sur le développement du secteur bioalimentaire en général, sur certaines productions ou certains secteurs en particulier, sur la concertation des acteurs du milieu, sur le développement d'initiatives de nature économique ou environnementale, sur le développement d'un créneau particulier, etc. Par exemple, les constats généraux de la MRC de Témiscouata ont permis d'identifier les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du PDZA : actions difficilement réalisables, échéancier flou, charge de travail trop importante et nécessité de désigner une personne-ressource employée exclusivement à la mise en œuvre du PDZA. Mais l'analyse permet aussi de reconnaître les « bons coups » ou le potentiel de développement : consolidation des acquis de la MRC, augmentation des revenus agricoles, développement de la filière ou du marché biologique, potentiel de l'acériculture et des productions maraîchères et fruitières, etc.

Dans tous les cas, la réalisation du bilan du PDZA permet à la MRC de faire un suivi des actions et des objectifs qu'elle s'était fixés et de tirer des conclusions qu'elle prendra en considération dans la version révisée de son PDZA.

S'appuyant sur le bilan de ses actions, la MRC de L'Assomption a dressé un bilan général de l'exercice de planification et de développement où elle détaille les points positifs, cerne les limites rencontrées et précise les améliorations possibles. Elle formule, en conclusion, des recommandations pour le renouvellement du plan d'action en tirant parti du travail effectué par le comité de suivi du PDZA.

ÉVALUATION DES BESOINS DE RÉVISION

Le bilan des actions et les constats généraux du PDZA qui font ressortir les forces ou les faiblesses des interventions sont utiles pour orienter les besoins en matière de révision du PDZA et pour déterminer la marche à suivre. Les besoins de révision peuvent également comprendre la nécessité de se pencher sur des éléments qui n'ont pas été considérés au moment de l'élaboration du PDZA.

Par exemple, l'étape de la révision peut représenter l'occasion d'adopter une approche systémique du secteur bioalimentaire. Ainsi, en se penchant sur le concept de système alimentaire territorialisé, une MRC peut évaluer s'il convient de tenir compte de nouvelles réalités sur son territoire telles que la commercialisation ou la transformation des aliments. De même, la nécessité d'harmoniser le PDZA avec une nouvelle planification régionale de développement ou encore le souhait d'inclure de nouveaux partenaires dans la démarche peuvent également inciter la MRC à s'engager dans la révision de son PDZA.

Il est également pertinent d'évaluer la nécessité d'une révision au regard de problématiques de plus en plus importantes pour la société comme pour le secteur agricole. Par exemple, la protection de l'environnement et l'adaptation aux changements climatiques sont des éléments essentiels qui doivent être pris en considération. Procéder à la révision du PDZA en menant une réflexion sur ces enjeux permet de mettre en évidence tant les nouvelles occasions favorables que les menaces potentielles pour l'agriculture sur le territoire.

Enfin, la réalisation de consultations auprès des agriculteurs et des acteurs clés du développement du secteur bioalimentaire contribue aussi à l'évaluation des besoins quant à la révision du PDZA. Par exemple, afin de bonifier ses connaissances sur les activités agricoles locales et sur les enjeux qui touchent le secteur bioalimentaire, la MRC de Charlevoix-Est a consulté des producteurs agricoles et des acteurs socio-économiques clés de la région de la Capitale-Nationale par l'envoi d'un questionnaire et la réalisation d'entrevues.

RÉVISION DU PDZA

Dans la démarche de révision de son PDZA, la MRC a la possibilité d'emprunter différentes avenues, tout comme il lui appartient de déterminer les éléments qui doivent faire l'objet de la révision. Dans certaines MRC, l'ensemble des éléments de contenu du PDZA – le portrait, le diagnostic, la vision et le plan d'action – peuvent être revus, alors que, dans d'autres territoires, seule la mise à jour du plan d'action peut s'avérer pertinente. Dans tous les cas, la démarche proposée dans le Guide d'élaboration d'un PDZA, publié par le MAPAQ, demeure l'outil de référence afin de compléter la révision.

Tout comme pour l'élaboration du PDZA, une personne-ressource devrait être dédiée à la coordination de la révision. Idéalement, une personne ayant participé à l'élaboration du PDZA initial devrait participer aux travaux de révision, de manière à assurer une continuité de la première à la nouvelle version du document.

Ayant développé une expertise au fil des ans en accompagnant des MRC dans l'élaboration des PDZA, un représentant de la direction régionale du MAPAQ constitue une personne-ressource incontournable qu'il convient de mettre à contribution dans l'ensemble du processus de révision.

Assurer la continuité et introduire des nouveautés

La révision du PDZA doit être planifiée et entreprise dans la continuation de la démarche initiale, de façon à tirer parti des forces et à tirer des leçons des faiblesses de l'élaboration et de la mise en œuvre du premier PDZA. Ainsi, la recension des points forts et des acquis, mais aussi des points faibles et des leçons dégagées, permet à la MRC de s'appuyer sur son expérience pour établir les bases du PDZA révisé. Par exemple, dans l'introduction de son PDZA révisé, la MRC du Domaine-du-Roy a présenté une synthèse de l'héritage de son premier PDZA. Elle y fait un retour sur les changements de contexte depuis l'adoption de son PDZA ainsi que sur les écueils rencontrés dans sa mise en œuvre et elle présente les apprentissages qu'elle en a tirés. Ces constats qui prennent en considération l'expérience passée guident la MRC dans la révision de son PDZA.

Tableau 3. Information tirée du PDZAA de la MRC du Domaine-du-Roy

L'HÉRITAGE DU PDZAA 2010	
Les bons coups et les acquis	Les écueils et les apprentissages
<ul style="list-style-type: none"> • Catalyseur de concertation et de dynamisme dans la MRC. • Meilleure visibilité et compréhension des activités et enjeux agricoles au sein des instances municipales. • Démonstration de l'importance des activités agroalimentaires et intégration dans le schéma d'aménagement et de développement de la MRC. • Impact positif sur l'acceptabilité sociale de la population des activités agricoles. • Éclosion de petites entreprises et diversification des productions agricoles. • Plan d'action en main, même si les actions n'étaient pas toujours assez précises. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources humaines et moyens financiers doivent être suffisants pour la mise en œuvre du plan, autrement il y a risque de démobilitation. • Plusieurs projets non réalisés; trop de cibles/objectifs, parfois trop ambitieux ou non à la portée des instances municipales; privilégier des cibles où la MRC a de réelles prises. • Identification insuffisante de responsables de la mise en œuvre des actions, manque d'imputabilité. • Actions pas toujours assez précises pour être suivies et mesurées. • Période de flottements dans la gouvernance du PDZAA avec la réorganisation des CLD depuis 2015 et la transition vers la prise en charge par la MRC.

Révision des différentes composantes

Tout d'abord, la MRC doit valider la pertinence des données, des indicateurs et des analyses complémentaires qui composent le portrait. Si des données récentes sont disponibles, la MRC devrait évaluer la possibilité d'en tirer profit pour mettre à jour le portrait. Ces nouvelles données devraient permettre d'analyser l'évolution de la situation et d'établir si la mise en œuvre du PDZA y a joué un rôle. Par exemple, la MRC de Charlevoix-Est a débuté chacune des sous-sections de ses chapitres par des encadrés synthèses où sont présentés les constats issus de son PDZA initial et de la situation observée au moment de la révision.

Tableau 4. Exemple des constats issus du PDZA initial et de l'état de situation lors de la rédaction du PDZA révisé de la MRC de Charlevoix-Est

1.2 OCCUPATION AGRICOLE DE LA ZONE AGRICOLE
Constat PDZA 2011
<ul style="list-style-type: none"> • Le tiers de la zone agricole est occupée par des activités agricoles (étude biophysique des boisés en zone agricole 2004); • Depuis 10 ans, décroissance du nombre de fermes et des surfaces cultivées (1996 à 2007); • Concentration des fermes à Sainte-Irénée et La Malbaie; • Agriculture et produits agricoles peu diversifiés (2014); • 484 producteurs forestiers; • 124 demandes de reboisement entre 1993 et 2003 pour une majorité de lots avec une coupe de bois totale.
Situation 2017
<p>Ce qui a changé</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation (+4 %) des superficies cultivées (2010-2014, MAPAQ); • Diminution (- 4 %) de l'occupation agricole (2010-2015, MAPAQ). <p>Nouveaux éléments identifiés</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vitalité agricole à risque dans certaines municipalités et certains secteurs; • Les exploitations agricoles occupent et cultivent en moyenne une plus grande superficie (2010-2014, MAPAQ); • Les fermes louent 40% des superficies qu'elles occupent (2014, MAPAQ); • Remise en culture de 54,41 ha de terres en friche au coût de 4 600\$/ha (plan d'action PDZA 2011).

À la lumière des éléments du portrait, la MRC validera le diagnostic et la vision afin de déterminer s'ils sont toujours pertinents. Les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces peuvent avoir évolué et nécessiter d'être revues. Par exemple, les différentes actions entreprises pour mettre en œuvre le PDZA, les initiatives des acteurs du développement du secteur bioalimentaire ou encore les nouveaux enjeux qui touchent le territoire sont susceptibles d'avoir eu une incidence sur la justesse du PDZA. Dans tous les cas, il est souhaitable que la MRC réalise une consultation afin de revalider le contenu du diagnostic et de la vision. Pour ce faire, la MRC de Charlevoix-Est a organisé un forum d'une journée où étaient rassemblés une soixantaine d'acteurs concernés par le développement du territoire et des activités agricoles, ce qui lui a permis de valider les éléments de contenu du nouveau PDZA. La MRC du Domaine-du-Roy a également effectué des consultations lors du processus de révision. En effet, des entretiens individuels ont été réalisés avec des représentants du secteur agricole, des élus et différents acteurs socio-économiques.

Une consultation de groupe a aussi été organisée avec les producteurs agricoles.

Dans tous les cas, la révision d'un PDZA nécessite la mise à jour du plan d'action. Celle-ci doit être faite dans la continuité du plan d'action initial et prendre en considération les constats du bilan. La mise à jour du plan d'action est l'occasion de fixer de nouveaux objectifs et de prévoir de nouvelles actions pour l'horizon de développement déterminé.

Un outil essentiel favorisant intégration des changements climatiques au PDZA

Afin de faciliter l'intégration dans les PDZA des enjeux liés aux changements climatiques, la Coop Carbone et ses partenaires, Acclimatise et la MRC de Nicolet-Yamaska, ont réalisé un outil d'aide à la décision comprenant le [Guide à l'intention des MRC du Québec pour l'intégration des opportunités et des menaces découlant de l'évolution du climat dans l'élaboration ou l'actualisation d'un PDZA](#) et l'[Outil d'analyse du territoire et des activités agricoles dans un contexte de changements climatiques](#). Il est destiné à soutenir les MRC dans l'intégration des enjeux climatiques dans les pratiques de planification et d'aménagement du territoire agricole.

ET APRÈS?

Au même titre que l'élaboration, la révision du PDZA n'est pas une fin en soi. C'est plutôt un nouveau point de départ. Pour certaines MRC, cette révision permettra de poursuivre le travail amorcé au cours des dernières années, alors que pour d'autres, elle représente l'occasion de réorienter ses priorités de manière à ce qu'elles répondent davantage aux réalités du territoire. Si la révision représente l'occasion d'évaluer le travail accompli et de sonder les partenaires, le PDZA demeure un outil dynamique qui est appelé à être ajusté tout au long de sa mise en œuvre. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de maintenir la consultation des partenaires dans la démarche de révision afin que les rôles et les responsabilités de chaque acteur soient bien connus et pour faciliter leur mobilisation dans la mise en œuvre du PDZA révisé.

