

PLAN

DE DÉVELOPPEMENT
DE LA ZONE AGRICOLE

COMMENT ÉTABLIR UN BON DIAGNOSTIC?

CE DOCUMENT A ÉTÉ RÉALISÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION.

RÉDACTION ET COORDINATION

Pierre-Olivier Girard, MAPAQ, Direction générale du développement et de l'aménagement du territoire agricole

MEMBRES DU COMITÉ DE RÉDACTION

Patrick Chalifour, MAPAQ, Direction régionale de l'Estrie

Stéphane Lavoie, MAPAQ, Direction régionale de la Capitale-Nationale

Isabelle Lessard, MAPAQ, Direction régionale de la Mauricie

Claude Paquin, MAPAQ, Direction régionale des Laurentides

RÉVISION LINGUISTIQUE

Direction des Communications

CONCEPTION GRAPHIQUE

Direction des Communications

© Gouvernement du Québec

DÉPÔT LÉGAL 2015

Bibliothèque et archives nationales du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-550-72894-8 (pdf)

OÙ SE PROCURER LE GUIDE

Le document est disponible en version électronique sur le site Internet du MAPAQ

www.mapaq.gouv.qc.ca/pdza

LE DIAGNOSTIC

Ce document vise à compléter l'information qui se trouve dans le «Guide d'élaboration¹» (ci-après appelé le Guide), en vous permettant de bonifier le contenu de votre diagnostic. Il comprend deux parties, soit une première, plus théorique, qui répond aux grandes questions entourant la réalisation d'un diagnostic et une seconde qui présente un exemple de démarche pas à pas.

¹ A. Tessier, K. Pouliot et M. Rousseau, (2011), «Plan de développement de la zone agricole : Guide d'élaboration», Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Direction de l'appui au développement des entreprises et de l'aménagement du territoire, p. 28.

Qu'est-ce qu'un diagnostic?

Comme il est précisé dans le Guide, un diagnostic consiste à déterminer les forces et les faiblesses de l'agriculture de la municipalité régionale de comté (MRC) visée ainsi que les opportunités et les contraintes qui se rapportent au secteur agricole. Le diagnostic s'appuie sur une méthode d'analyse éprouvée et utilisée dans de nombreux pays et par une diversité d'organismes, qui est aussi appelée l'analyse FFOM (forces, faiblesses, opportunités, menaces) ou, en anglais, la SWOT analysis (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*).

Dans les lignes qui suivent, vous trouverez les définitions des termes *forces*, *faiblesses*, *opportunités* et *menaces*. Il sera peut-être nécessaire d'adapter ces définitions au contexte qui caractérise votre MRC. L'important est que les acteurs préparant le diagnostic s'entendent au préalable sur ces définitions et que les éléments internes (forces et faiblesses) et externes (opportunités et menaces) soient clairement différenciés.

Il faut aussi garder à l'esprit que tous les participants à l'établissement d'un diagnostic ne rangeront pas les éléments dans la même catégorie (ex. : pour l'un, une diversité d'entreprises agricoles est une force qui améliore l'offre agrotouristique; pour l'autre, la même diversité diminue la capacité des entreprises de grande envergure de se développer). En fin de compte, comme l'analyse FFOM est basée sur le jugement des participants, elle est par nature subjective et qualitative. **Toutefois, dans tous les cas, elle doit d'abord s'appuyer sur des éléments du portrait, qu'il s'agisse de faits ou de perceptions.**

L'environnement interne (forces et faiblesses)

- Dans le contexte de l'élaboration d'un PDZA, les forces et les faiblesses comprennent des éléments sur lesquels au moins un des acteurs de première ligne du PDZA (MRC, municipalités, Union des producteurs agricoles [UPA]) a une prise.
- Les forces représentent les aspects positifs sur lesquels on peut bâtir le futur (ex. : diversification des entreprises agricoles; hausse des superficies cultivées sur le territoire, etc.).
- Les faiblesses, par opposition aux forces, sont les aspects négatifs à l'égard desquels il existe d'importantes marges d'amélioration (ex. : grande quantité de terres agricoles dévitalisées [terres en friche, morcellement, etc.]; baisse du nombre d'entreprises agricoles; âge moyen des exploitants agricoles plus élevé que par le passé²).

2 Concernant l'analyse FFOM, voir : Union européenne, «L'Analyse SWOT», p. 4 [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/too_swo_res_fr.pdf] (consulté le 7 octobre 2014).

L'environnement externe (opportunités et menaces)

- Toujours dans le contexte de l'élaboration d'un PDZA, les opportunités et les menaces sont les éléments sur lesquels les acteurs ont peu ou n'ont pas de pouvoir.
- Les opportunités constituent le potentiel extérieur positif dont on peut éventuellement tirer parti, en considération des forces et des faiblesses actuelles³ (ex. : sols d'excellente qualité dans la majeure partie de la MRC et propices à une grande variété de cultures; présence d'un bassin important de consommateurs à proximité).
- Les menaces sont les problèmes, les obstacles ou les limitations extérieures qui peuvent empêcher ou limiter le développement de l'agriculture dans la MRC (ex. : réalisation prochaine d'un projet autoroutier d'envergure dans la zone agricole; prix moyen des terres agricoles de la MRC plus élevé que le prix moyen à l'échelle régionale; grande proportion de propriétaires terriens qui ne sont pas des exploitants agricoles).

Le diagnostic constitue le lien entre le portrait et les actions. Il contribue à structurer ces dernières. Il s'agit, à ce titre, du «centre névralgique du PDZA⁴». Plus précisément, il représente un outil d'analyse stratégique qui permet de dégager du portrait et également des autres documents consultés les faits saillants ou les éléments prioritaires, de les classer selon l'analyse FFOM et de donner la priorité à ceux qui doivent faire l'objet d'une action⁵.

De plus, un diagnostic partagé donc idéalement «coconstruit» par les différents acteurs, constitue une prémisse essentielle de l'engagement des acteurs dans la mise en œuvre des actions.

- À ce sujet, un diagnostic succinct, mais qui est le fruit de la concertation des acteurs, est préférable à un diagnostic du type «liste d'épicerie» où l'on saupoudre un peu de tout pour plaire à chacun des participants.
- En outre, l'établissement d'un diagnostic mobilisateur donne à chacun des participants la possibilité d'améliorer sa connaissance de la zone agricole et des activités qui s'y déroulent.

3 Union européenne, «L'Analyse SWOT», p. 4.

4 Voir : Union des producteurs agricoles, «La trousse d'information PDZA. Pour une participation active et efficace des intervenants du milieu aux plans de développement de la zone agricole – Partie 3. Les facteurs de réussite d'un PDZA», p. 4 [<http://www.trousse.pdza.ca/assets/telechargement/trousse-PDZA-Partie-3.pdf>] (consulté le 7 octobre 2014).

5 Union européenne, «L'Analyse SWOT», p. 1.

Pourquoi
faire un
diagnostic?

Qui
formule
Le diagnostic?

Quand
faut-il faire
Le diagnostic?

De préférence, c'est le comité directeur ou le comité technique⁶, et non pas seulement le comité de rédaction, qui formule le diagnostic. Le nombre de personnes participant aux séances de travail des comités ne doit pas être trop grand (de 6 à 10 personnes). Si les comités sont plus considérables, il faudra envisager l'option de former plusieurs groupes de discussion⁷. Pour assurer un arbitrage entre les différents points de vue exprimés, il faut aussi que les participants constituent un ensemble représentatif des différents avis possibles sur le sujet étudié⁸.

Le diagnostic doit être le fruit d'une collaboration. Opération plus ambitieuse que les activités d'information, de consultation et d'implication, la collaboration implique de travailler en partenariat à chacune des étapes du diagnostic, y compris dans l'élaboration des options possibles et pour le choix final.

Pour faciliter la discussion et faire en sorte que tous les participants soient au même diapason, il peut être utile que le comité de rédaction ait préalablement décortiqué les principales constatations du portrait et déterminé les faits saillants à analyser. On peut aussi, avant la tenue de la ou des rencontres destinées à poser le diagnostic, demander aux participants d'indiquer quels sont les éléments principaux de chaque chapitre du portrait.

Pour s'assurer que le diagnostic formulé rallie la majorité des acteurs, il peut être judicieux de le faire entériner par un plus large public (ou par un plus vaste groupe d'acteurs) au moyen d'une consultation publique.

Puisque le portrait est le document de base servant à établir le diagnostic, ce dernier doit généralement être fait après l'achèvement du portrait. Il est à noter que, outre le portrait, il est sans doute avantageux, en vue de bonifier le diagnostic, de consulter d'autres documents (ex. : schéma d'aménagement et de développement de la MRC; planification stratégique d'une fédération spécialisée de l'UPA; plan de développement du secteur agroalimentaire de la table de concertation agroalimentaire régionale; plan des infrastructures du gouvernement provincial) et de rencontrer certaines personnes-ressources (ex. : experts de différents domaines d'activité).

Si on constate en préparant le diagnostic qu'un élément du portrait n'a pas été suffisamment documenté, il ne faut pas hésiter à le bonifier. Il est d'ailleurs conseillé de présenter le portrait à un plus large public que les seuls membres du comité technique et du comité directeur, notamment pour s'assurer que tous les aspects pertinents ont été abordés et traités.

Vu la lourdeur que cela engendre, mais aussi pour faciliter la cohérence du PDZA, il n'est pas conseillé de poser un « mini-diagnostic » après chaque chapitre du portrait. Il faut plutôt privilégier l'établissement d'une liste de faits saillants à la fin de chaque chapitre.

6 Voir : A. Tessier, K. Pouliot et M. Rousseau (2011), « Plan de développement de la zone agricole : guide d'élaboration », p. 10.

7 J. Ruiz, G. Domon, C. Jambon, C. Paquin et L.P. Rousselle-Brosseau (2012), *Connaître et comprendre les paysages d'aujourd'hui pour penser ceux de demain. Le diagnostic paysager de la MRC des Maskoutains*, Chaire en paysage et environnement de l'Université de Montréal et Université du Québec à Trois-Rivières, p. 73.

8 Union européenne, « L'Analyse SWOT », p. 8.

Le diagnostic demande plusieurs jours de préparation, ainsi qu'une ou quelques journées pour réunir les participants et une dernière journée pour finaliser l'analyse. La validation du diagnostic par une plus grande quantité d'acteurs, au moyen d'une consultation, nécessitera sans doute un peu plus de temps et plus d'argent.

Outre les participants, il importe de faire appel à un animateur de groupe ou à un «facilitateur» compétent. Cette personne sera notamment chargée de s'assurer que tous les points de vue des acteurs participants seront pris en considération⁹.

Quelles sont les personnes-ressources nécessaires?

Réalisation du diagnostic

Rappels et complément d'information

La réalisation du diagnostic prend la forme d'un groupe de discussion rassemblant les ou des membres du comité technique ou du comité directeur.

Les membres du groupe de discussion doivent être représentatifs de la diversité des intérêts en jeu dans le contexte de la réalisation du PDZA. Il importe de respecter le temps de parole et de limiter l'influence de certains, car la prépondérance de l'un des membres pourrait entraîner un biais¹⁰.

Il est préférable que les participants disposent d'une période de réflexion individuelle avant d'engager la discussion. Dans la mesure du possible, il est important de garder une trace écrite des résultats de la réflexion individuelle des participants, de manière à conserver le point de vue de chacun¹¹.

POUR ALLER PLUS LOIN

Durant l'opération de l'établissement du diagnostic, amener les participants à être actifs physiquement crée un climat particulièrement propice aux échanges de vues et incite les participants à s'engager dans la démarche. Par exemple, on peut les inviter à se lever pour exposer leur point de vue à l'aide d'une carte de la MRC ou pour écrire leur idée sur un tableau visible de tous.

Exemple de déroulement

- Chaque participant indique quels sont, à son avis, les faits saillants du portrait par chapitre. L'animateur de groupe invite les participants à partager les faits saillants qu'ils ont isolés. Les participants doivent, par la suite, tenter de les grouper dans de grands ensembles.
- Chaque participant détermine dans quelle catégorie (forces, faiblesses, opportunités ou menaces) doit se retrouver chaque fait saillant ou chaque groupe de faits saillants.
 - Un exemple de grille d'analyse FFOM est présenté à la page 11. À la fin de la démarche, la lecture de cette grille devrait être aisée et délivrer un message clair.

¹⁰ Union européenne, «L'Analyse SWOT», p. 3.

¹¹ J. Ruiz, G. Domon, C. Jambon, C. Paquin et L.P. Rousselle-Brosseau (2012), *Connaître et comprendre les paysages d'aujourd'hui pour penser ceux de demain. Le diagnostic paysager de la MRC des Maskoutains*, p. 73.

- Tel qu'indiqué précédemment, l'un des écueils les plus importants quant à la démarche qui est proposée consiste en la différenciation des facteurs externes et internes. Il est donc nécessaire de bien définir et clarifier ces concepts avant d'entreprendre le travail.
- Les éléments externes sont en général les plus difficiles à trouver, puisqu'ils sont issus de la prévision d'événements possibles. Si le nombre d'éléments externes recensés est insuffisant, les participants peuvent se poser les questions suivantes : «À quelles menaces et opportunités externes, qui sont indépendantes de la volonté des acteurs préparant le PDZA, le secteur agricole de la MRC sera-t-il confronté dans les deux ou trois années à venir?» et «Quels changements externes est-il possible de prévoir qui auront une incidence notable sur les activités agricoles ou sur la pérennité du territoire agricole?»¹².
- Les participants établissent l'ordre de priorité des FFOM¹³.
 - Il y a souvent un danger à survoler les forces, car elles sont liées le plus souvent à des activités qui se déroulent déjà bien. On peut supposer alors qu'elles ne feront pas l'objet d'une considération particulière et qu'elles seront négligées. Au contraire, il est nécessaire de leur accorder toute l'attention qu'elles méritent au moment de l'établissement des priorités, car un des objectifs poursuivis à cette occasion est de mesurer et d'asseoir les forces que l'on possède¹⁴.
- Consultation publique
 - Cette étape permet de compléter le diagnostic et d'en valider le contenu¹⁵.
 - Elle peut prendre la forme d'une large consultation publique ou d'une consultation plus restreinte d'acteurs intéressés.

12 Union européenne, «L'Analyse SWOT», p. 8.

13 Union européenne, «L'Analyse SWOT», p. 8.

14 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, «L'analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM)» [http://www.fao.org/Participation/french_website/content/FFOM_fr.htm] (page consultée le 7 octobre 2014).

15 Union des producteurs agricoles, «La trousse d'information PDZA», p. 4.

Pour préparer

la suite

Relation

entre les facteurs

de l'analyse FFOM¹⁶

Il est opportun d'utiliser les questions du tableau suivant pour faire le lien entre le diagnostic et les étapes subséquentes du PDZA. En effet, ces questions permettront d'enclencher l'élaboration d'une vision et d'entreprendre la définition des grands enjeux, des orientations et des objectifs. Comme le Guide le précise, la détermination de ces éléments constitue un préalable à la définition des actions à mettre en œuvre.

Cette démarche complémentaire du diagnostic devrait mettre à contribution les membres du comité ayant établi le diagnostic.

		ÉLÉMENTS INTERNES		
		Liste des forces	Liste des faiblesses	Examiner en quoi les forces permettent de maîtriser les faiblesses
ÉLÉMENTS EXTERNES	Liste des opportunités	Comment maximiser les opportunités?	Comment utiliser les forces pour tirer parti des opportunités?	
	Liste des menaces	Comment minimiser les menaces?	Comment utiliser les forces pour réduire les menaces?	Comment minimiser les faiblesses et les menaces?
	Examiner en quoi les opportunités permettent de minimiser les menaces			

	POSITIF (Éléments à renforcer pour favoriser le développement de l'agriculture)	NÉGATIF (Éléments à minimiser pour favoriser le développement de l'agriculture)
ÉLÉMENTS INTERNES (Influence possible des acteurs du PDZA)	<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ■ ■ 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ■ ■
ÉLÉMENTS EXTERNES (Peu ou pas d'influence des acteurs du PDZA)	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ■ ■ 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ■ ■

Modèle de grille

d'analyse :

la matrice de

l'analyse FFOM¹⁷

17 Librement inspiré de : Lamiot, (2009), «SwotgraphieFL», Wikipedia [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/8a/SWOT_grapheFL.jpg?uselang=fr] (page consultée le 7 octobre 2014).

