

# LA TROUSSE D'INFORMATION PDZA

Pour une participation active et efficace des intervenants du milieu aux *plans de développement de la zone agricole*

## PARTIE 1

### CE QU'IL FAUT SAVOIR AVANT DE COMMENCER



## Partie I – Ce qu'il faut savoir avant de commencer

---

La zone agricole, établie en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, représente 4 % de la superficie totale du Québec et à peine la moitié de cette zone, soit 2 %, est propice à l'exercice de l'agriculture, ce qui lui confère un caractère exceptionnel. Une grande partie de cette zone, dont les meilleures terres, se retrouve dans la partie méridionale du Québec, là où la population se concentre. Ces terres agricoles constituent une ressource limitée et non renouvelable. Le législateur a donc jugé important de protéger ce précieux patrimoine collectif en tant que base territoriale de la pratique de l'agriculture actuelle et potentielle, y compris les secteurs boisés principalement constitués d'érablières, qui couvrent une partie importante du territoire protégé.

Les Plans de développement de la zone agricole invitent les MRC et le milieu à s'intéresser à la mise en valeur *agricole* de ce territoire protégé. Le secteur bioalimentaire et plus particulièrement l'agriculture jouent déjà un rôle notable dans la vie économique et sociale de plusieurs régions du Québec. Ils participent, dans les régions, à l'occupation dynamique du territoire, à la diversification économique, au maintien des services et à la création d'emplois. Dans cette veine, il s'agit d'optimiser l'activité agricole.

Selon les territoires ou les régions, la superficie de la zone agricole occupe une part plus ou moins importante du territoire municipalisé des 87 municipalités régionales de comté (MRC) et des 14 agglomérations et villes exerçant les compétences d'une MRC.

Mais, peu importe l'ampleur de leur zone agricole, toutes les MRC sont appelées à un exercice unique de concertation et de planification, de concert avec les intervenants du milieu, notamment avec le monde agricole. L'avenir de l'agriculture et de la foresterie dans l'économie globale de leur territoire en est l'enjeu.

### Pour bien comprendre ce qu'est un PDZA

---

#### Les origines

En décembre 2001, lors du processus de révision des schémas d'aménagement, le gouvernement, par le biais de ses orientations en matière d'aménagement, conviait les MRC ayant un territoire agricole à procéder à une caractérisation de leur zone agricole et à proposer des actions pour sa mise en valeur. Les MRC pouvaient même prévoir dans le plan d'action qui accompagne leur schéma, en plus des actions envisagées, les collaborations souhaitées avec divers partenaires en vue de l'atteinte des objectifs fixés.

On convenait également à cette occasion que la mise en valeur du territoire agricole constituait le meilleur garant de sa pérennité et de sa préservation pour les générations futures.

Dans cette optique, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) proposait que cette volonté de mise en valeur s'exprime dans le cadre d'un exercice participatif de planification à l'échelle d'une MRC : le plan de développement de la zone agricole (PDZA). Malgré un accueil plutôt favorable, cette proposition d'élaboration d'un PDZA suscita peu de réalisations au cours des années subséquentes. La tenue de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et l'agroalimentaire du Québec (CAAAQ) en 2007 devait toutefois en relancer l'idée.

Dans la foulée de cette Commission, une des priorités du MAPAQ sera de moderniser les grands piliers de l'agriculture, dont la « Protection du territoire agricole ». Un des chantiers annoncés à l'été 2008 concernait spécifiquement l'élaboration de huit projets pilotes de plans de développement de la zone agricole. Bon nombre d'entre eux ont permis une implication du secteur agricole dès le démarrage.

Le MAPAQ produisait en 2011 un premier bilan des huit projets pilotes de PDZA amorcés en 2008. Ce bilan a permis de constater que, globalement, l'expérience a été positive. Elle a notamment permis aux MRC participantes de mieux connaître leur territoire agricole, de se doter d'orientations et d'objectifs de développement de l'agriculture et de proposer des solutions concrètes à des problèmes particuliers. Cet exercice a également permis l'émergence d'un dialogue entre le monde agricole et le monde municipal. Ce bilan a toutefois mis en lumière certaines lacunes commandant des rectifications ou des améliorations.

À l'issue des projets pilotes de PDZA, en mars 2012, le ministère publiait le *Guide d'élaboration d'un PDZA*. Parallèlement à la production du guide, le MAPAQ et le MAMROT annonçaient, à l'intention des MRC, un soutien financier à l'élaboration de PDZA.

## **Le monde agricole et les PDZA : les attentes et les espoirs exprimés par l'UPA**

En 2007, l'UPA adhère au concept de souveraineté alimentaire jetant ainsi les bases d'un nouveau contrat social entre les agriculteurs, la population et les gouvernements. L'Union exposait plus amplement, en décembre 2009, sa vision de la politique agricole et alimentaire du Québec dans un document intitulé *Le pouvoir de se nourrir*. Des propositions d'actions concrètes pour l'avenir de l'agriculture québécoise y sont formulées.

Dans ce contexte, et soucieuse de préserver la zone agricole et d'en promouvoir la mise en valeur à des fins agricoles dans chacune des MRC - ou territoires équivalents concernés -, l'UPA accueille avec ouverture la proposition d'élaborer des Plans de développement de la zone agricole.

En 2007, dans son mémoire déposé à la CAAAQ, l'Union indiquait son souhait que chacune des MRC procède à la réalisation d'un PDZA afin de :

-  développer les secteurs agricole et forestier en fonction des forces et des particularités régionales;
-  valoriser la profession agricole et favoriser le dialogue avec les intervenants régionaux et la population.

Les Congrès généraux de l'Union ont à maintes reprises, par la suite, adopté des résolutions demandant aux instances concernées d'entreprendre les actions nécessaires afin que soit concrétisée, en partenariat

avec l'UPA, la mise en œuvre des PDZA. L'UPA y précise alors ses attentes quant aux principes devant inspirer leur confection, à savoir :

-  la reconnaissance de la primauté de l'agriculture et de l'aménagement forestier sur le territoire agricole;
-  la protection et le développement des entreprises et des activités agricoles en place et l'ajout de nouvelles unités de production afin d'assurer une occupation dynamique et durable du territoire;
-  la pleine utilisation du potentiel agricole et forestier de chaque MRC, notamment en proposant des activités et des incitatifs favorisant la valorisation agricole des terres agricoles non utilisées;
-  la reconnaissance des représentants de l'UPA comme partenaires à part entière d'une démarche d'élaboration de PDZA;
-  le respect du contexte législatif et réglementaire existant au moment des discussions entourant l'élaboration d'un PDZA.

Plus récemment, le Congrès adoptait sa vision d'une future Politique agricole québécoise et formulait, dans un document intitulé *Le pouvoir de se nourrir*, les axes d'intervention et les éléments de solution pouvant inspirer le gouvernement lors de son élaboration. L'UPA y réitérait notamment sa volonté de participer activement à la confection des PDZA dans le respect des prémisses énoncées précédemment. Elle y exprimait également le souhait, pour éviter que l'exercice ne soit détourné à d'autres fins que le développement de l'agriculture et de la foresterie, que celui-ci se déroule préférentiellement dans un contexte où :

-  une MRC a préalablement adopté un schéma d'aménagement révisé conforme aux orientations gouvernementales;
-  la planification à long terme du développement résidentiel a été traitée dans le cadre d'une demande à portée collective prévue par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (article 59).

Il s'agit là de souhaits ou de conditions optimales exprimés par les producteurs agricoles et forestiers réunis au sein de l'UPA.

Dans la pratique, les producteurs agricoles et forestiers ont amorcé et complété avec succès des démarches d'élaboration de PDZA sans que le schéma d'aménagement ait été révisé ou encore qu'une demande à portée collective ait été conclue.

## Le développement de la zone agricole, à quoi doit-on s'attendre?

### *Des orientations gouvernementales à s'approprier*

Avant même d'entamer une démarche de confection d'un PDZA, il importe de s'assurer que l'ensemble des intervenants adhère aux objectifs inclus dans les orientations gouvernementales en matière d'aménagement de la zone agricole.

Toute action en zone agricole devrait donc concourir à l'atteinte des objectifs suivants, soit :

-  Assurer à la pratique de l'agriculture une base territoriale pérenne;
-  Favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des exploitations agricoles en zone agricole;
-  Planifier, en concertation avec le milieu, le maintien et le développement des activités agricoles en zone agricole.

### *Les thématiques à aborder en priorité<sup>1</sup>*

On retrouve dans bon nombre de PDZA, réalisés lors des projets pilotes, plusieurs thématiques de développement de l'agriculture qui ont guidé les actions retenues. La présente section aborde sommairement celles les plus fréquemment énoncées.

Il est opportun que l'ensemble des intervenants engagés dans l'élaboration d'un PDZA aient une compréhension commune des thématiques proposées.

### *Assurer le développement et la pérennité des activités agricoles et forestières*

Outre les actions visant spécifiquement la production agricole, cet objectif, proposé dans le *Guide d'élaboration*, attire l'attention sur l'importance d'établir un cadre propice à la pratique de l'agriculture et de la foresterie. Dans les cas où le schéma d'aménagement de la MRC n'a pas encore été révisé, il importe de s'assurer que les orientations gouvernementales en regard de la zone agricole guident la réflexion des responsables : en accordant la priorité aux activités agricoles en zone agricole; **en adoptant une gestion de l'urbanisation qui contrôle l'insertion des usages non agricoles en zone agricole et en densifiant les zones dédiées à l'urbanisation de manière à restreindre les empiètements en zone agricole.**

### *La valorisation du territoire agricole sous-exploité*

L'utilisation effective du potentiel agricole à des fins agricoles varie d'une région à l'autre. Si la question se pose avec moins d'acuité dans certaines régions, pour d'autres elle est majeure, notamment celles qui vivent la pression de l'urbanisation ou, à l'opposé, la dévitalisation de leur milieu. Outre la réalisation d'un recensement des terres en friche et de leur état, il importe de s'entendre sur les moyens de les valoriser et sur le type d'agriculture à encourager. **La caractérisation exhaustive du territoire**

---

<sup>1</sup> Quelques-uns des thèmes soulevés dans la présente section seront plus largement discutés à la **Partie IV** de la trousse.

**agricole en vue de l'établissement d'un diagnostic constitue assurément le point de départ de l'élaboration éventuelle d'un plan de valorisation efficace des terres sous-exploitées.**

### La diversification

La diversification de l'agriculture peut se décliner de diverses façons : encourager l'introduction de nouvelles productions à la ferme ou sur le territoire, soutenir des modèles multiples de mise en marché, promouvoir des produits de créneaux et appuyer la transformation à la ferme. Que souhaite-t-on encourager? Les mesures prises pour favoriser la diversification des types de production sur le territoire et celles pour aider les producteurs à diversifier leurs produits agricoles ou leur mode de mise en marché ne sont pas les mêmes.

### L'occupation dynamique du territoire et la cohabitation des usages

L'occupation dynamique du territoire en milieu renvoie autant à la vitalité agricole qu'à la vitalité des activités se déroulant en zone agricole. L'une suppose des actions visant à utiliser pleinement le territoire à des fins agricoles; l'autre à encourager la mixité des usages compatibles ou complémentaires susceptibles de valoriser certes la fonction agricole, mais également des activités non agricoles bien ancrées dans le milieu. Un fait toutefois demeure, l'utilisation du sol en territoire agricole doit être consacrée prioritairement aux activités agricoles et forestières.

### La multifonctionnalité de l'agriculture

La multifonctionnalité de l'agriculture réfère aux différentes fonctions productives, sociales et environnementales que l'agriculture génère. Au-delà de sa vocation première de production d'aliments ou de fibres, l'agriculture procure indirectement des bénéfices à la société. Elle contribue, entre autres, à l'attractivité des territoires, à la préservation de la biodiversité, à façonner les paysages, à assurer la survie des services dans la communauté et donc à maintenir l'occupation des territoires. La reconnaissance des externalités positives de l'agriculture sur le milieu mérite d'être encouragée, maintenue, voire bonifiée.

### ***Des leviers pour le développement de l'agriculture en zone agricole***

#### L'encadrement législatif

Le premier levier sur lequel les producteurs agricoles peuvent compter pour maintenir et développer leurs activités est assurément *La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, une pièce maîtresse des outils législatifs régissant le domaine agricole.

Le deuxième levier concerne les opportunités d'organisation et de développement de la production agricole qu'offre *la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*. Essentiellement, la Loi permet, entre autres, aux producteurs intéressés, qu'ils soient agriculteurs, forestiers ou pêcheurs, la possibilité d'adopter un *plan conjoint* pour négocier collectivement les conditions de mise en marché de leurs produits ou régler les conditions de production.

### Le pouvoir de mobiliser

Les différents regroupements sur le terrain de l'Union des producteurs agricoles, que ce soit les fédérations régionales, les syndicats locaux ou encore les syndicats spécialisés, représentent une force de mobilisation et de cohésion dans la défense des intérêts agricoles et des communautés rurales. Ces différents groupes assurent une participation structurée et une implication active des producteurs agricoles et forestiers au sein de leur communauté.

### Un important secteur de la transformation

L'agriculture québécoise peut compter sur un important secteur de la transformation présent dans bon nombre de régions. Elle s'appuie, en outre, sur un système coopératif d'importance. Près de 70 % de la production agricole québécoise est transformée ici.

### La relève

En moyenne, le taux d'établissement en agriculture au Québec est de 33 %<sup>2</sup> comparativement 25 % au Canada. Ce taux mériterait assurément d'être haussé par des mesures appropriées. Il constitue un atout indéniable. Fait non négligeable, c'est au Québec que l'âge moyen des agriculteurs est le plus bas.

### Des lieux de concertation

Les plans de développement de la zone agricole proposent une approche territoriale du devenir de l'agriculture. Mais les réflexions et les échanges sur les orientations et les possibilités de développement de l'agriculture et de la forêt ne sont pas récents. Plusieurs lieux de concertation existent déjà et s'attellent actuellement à cette tâche, dont nommément les Tables de concertation agroalimentaire<sup>3</sup>. De même, plusieurs groupes spécialisés dans le domaine agricole élaborent ou élaboreront des plans de développement spécifiques à leur secteur d'activité. Inévitablement, cette planification devra trouver des assises en région, proposant du même souffle de nouveaux leviers de développement.

### Une expertise régionale

En sus des directions régionales du MAPAQ, du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) qui offrent un soutien technique à diverses clientèles selon leur champ de compétence respectif et celui d'Agriculture Canada, il existe à l'échelle régionale plusieurs organismes œuvrant dans le domaine de la formation générale et spécialisée, de la recherche, du transfert technologique et de l'innovation. Ces organismes soutiennent et aident le milieu agricole à parfaire ou à améliorer ses pratiques, à expérimenter de nouvelles façons de faire ou à implanter des productions émergentes. À titre d'exemple, et pour n'en citer que quelques-uns, mentionnons, **au chapitre de l'enseignement** : les multiples écoles professionnelles, le réseau collégial, l'Institut de technologie agricole (ITA) et ses composantes, les centres de formation spécialisée comme ceux de Victoriaville et de Mirabel; **au chapitre de la recherche et de l'expertise ou encore de la gestion**<sup>4</sup>, l'Institut de

---

<sup>2</sup> Maintien et reprise d'une ferme sur trois au Québec comparativement à une sur quatre au Canada.

<sup>3</sup> Ces dernières peuvent avoir différentes appellations selon les régions.

<sup>4</sup> Pour une liste plus complète, voir le site internet de l'ABC du conseiller <http://www.abcdconseiller.qc.ca/default.aspx?ID=92>

recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA), le **Centre de recherche sur les grains (CEROM)**, le **Centre de recherche en sciences animales de Deschambault (CRSAD)**, le *Centre d'expertise* et de transfert en *agriculture* biologique et de proximité (CETAB), le *Centre d'expertise* en gestion *agricole* (CEGA), etc. On ne saurait également oublier l'apport des Clubs-conseils en agroenvironnement dans le transfert des connaissances aux producteurs agricoles de même que le soutien offert par les fédérations régionales de l'UPA, notamment dans les domaines de l'aménagement, de la fiscalité et de la mise en marché des produits agricoles.

### Des programmes et des soutiens financiers

Comme on le verra plus loin, le milieu agricole et forestier bénéficie également de conseils et de soutien financier pour maintenir, accroître ou diversifier ses activités. Outre La Financière agricole (soutien du revenu, aide au démarrage ou à la relève, etc.), des organismes comme les Sociétés d'aide au développement des communautés (SADC), les Centres locaux de développement (CLD), le réseau Agri conseils, etc. soutiennent diverses initiatives locales. De même, les divers programmes pilotés par le MAPAQ et ceux du MAMROT dans le cadre de la Politique nationale de la ruralité, ou encore les aides à l'aménagement de la forêt privée fournies par le ministère des Ressources naturelles (MRN) sans compter les programmes d'appuis financiers du ministère des Finances et de l'Économie (MFE) constituent autant de leviers financiers en appui au développement de l'agriculture en région.

## La démarche de conception d'un PDZA

---

### Les objectifs à poursuivre

Selon le *Guide d'élaboration du PDZA* du MAPAQ, le PDZA est un document de planification qui vise à favoriser le développement durable des activités agricoles dans les zones dédiées à cette fin dans chacune des MRC du Québec. Il propose, à cet effet, l'atteinte de **trois objectifs** :

-  assurer le développement et la pérennité des activités agricoles;
-  atténuer les pressions de l'urbanisation;
-  favoriser la vitalité et l'occupation dynamique du territoire;

#### et quatre sous-objectifs

-  mettre en valeur les entreprises agricoles et leurs produits;
-  viser l'accroissement ou la diversification des productions, des produits, des modèles d'entreprises ou des modes de mise en marché;
-  favoriser la reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture;
-  encourager le développement des activités complémentaires à l'agriculture telles que l'agrotourisme et la transformation à la ferme.

Il comporte un état de situation des activités agricoles et identifie leurs possibilités de développement. Il est élaboré par une MRC en concertation avec les acteurs du milieu et fait état des actions à réaliser dans

le futur pour assurer le développement des activités agricoles et ainsi améliorer la qualité de vie des collectivités. Il implique donc **quatre grandes étapes** et un **mécanisme de suivi** :

-  un portrait de la zone agricole;
-  un diagnostic de la zone agricole (forces et faiblesses du secteur agricole, opportunités et contraintes de développement);
-  une vision concertée;
-  un plan d'action en fonction des enjeux, des orientations et des objectifs retenus pour le développement de la zone agricole
-  un mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PDZA.

La durée et la complexité de l'exercice peuvent varier selon les niveaux d'implication des différents partenaires, les ressources disponibles, les éléments d'information déjà recueillis et les caractéristiques propres de la MRC. L'expérience des projets pilotes a révélé que la durée moyenne d'une telle démarche était d'environ dix-huit mois.

Elle a également démontré que le succès de l'entreprise dépend essentiellement de quatre éléments :

-  le choix adéquat des intervenants et leur niveau d'implication, notamment ceux du milieu agricole;
-  une compréhension commune de ce qu'est un PDZA et des objectifs qu'il propose;
-  l'établissement d'un mécanisme de concertation efficace;
-  le soin apporté à la réalisation de chacune des étapes (portrait, diagnostic, vision concertée, plans d'action, suivi).

Un portrait mal étayé ou incomplet entraînera un diagnostic discutable, voire erroné. Un diagnostic mal posé et l'absence d'une vision concertée du développement à venir de l'agriculture conduiront à des actions inappropriées et entacheront la nécessaire solidarité des participants pour la suite des choses. Enfin, sans un plan de suivi rigoureux identifiant les responsables et les horizons d'exécution des actions proposées, l'exercice pourrait se révéler vain.

En somme, **l'impulsion de départ est déterminante pour la suite des choses**. Il revient donc à la MRC de **s'associer aux bons partenaires** du milieu, la présence de producteurs agricoles représentatifs étant incontournable, et de s'assurer d'une **compréhension commune et partagée de la finalité** d'un PDZA. Le travail assidu de l'ensemble des intervenants dans un esprit de collaboration, d'échange d'information et de concertation fera le reste.

### Les opportunités à saisir

Selon l'enseignement des expériences vécues, outre l'émergence d'un dialogue fructueux entre le monde agricole et les divers acteurs œuvrant sur le territoire d'une MRC, dont notamment les organisations municipales, le PDZA peut contribuer à :

-  développer et partager la connaissance du milieu agricole et de ses réalités;

- ❖ faire reconnaître l'agriculture comme un pilier du développement socio-économique du territoire d'une MRC;
- ❖ favoriser une cohabitation harmonieuse entre les agriculteurs et les autres usagers du territoire agricole;
- ❖ établir ou renforcer des réseaux d'information et d'échanges, de soutien et de formation, favorisant le développement de l'agriculture;
- ❖ À identifier des actions qui permettront de :
  - maximiser l'occupation active de la zone agricole selon les capacités réelles de production et les potentiels de développement,
  - soutenir, promouvoir et encourager la diversification des activités et des produits agricoles,
  - accroître les activités de transformation des produits agricoles sur le territoire,
  - valoriser le territoire agricole sous-occupé, dont les terres en friche,
  - promouvoir la mise en valeur du couvert forestier autant les ressources ligneuses que les ressources non ligneuses,
  - maintenir et mettre en valeur les paysages agricoles,
  - favoriser la multifonctionnalité de l'agriculture.

### Les écueils à éviter

Le principal écueil est la mise en veilleuse du PDZA après sa conception. Ce problème découle généralement, soit de failles initiales au sein du processus d'élaboration, soit de lacunes dans les démarches subséquentes au dépôt du plan.

Dans le processus d'élaboration, on peut identifier quelques pièges à éviter, dont :

- ❖ l'absence, au départ, d'une vision commune et partagée du développement de l'agriculture;
- ❖ la participation mitigée des producteurs agricoles à la démarche;
- ❖ le manque de transparence de certains intervenants;
- ❖ l'insertion d'objectifs sous-jacents ayant des visées autres que le développement prioritaire des activités agricoles (introduction d'usages non agricoles, agrandissement de périmètres d'urbanisation, etc.);
- ❖ l'identification d'un nombre trop grand d'objectifs à réaliser ou d'avenues de développement agricole trop éloignées de la réalité et des potentialités;
- ❖ l'introduction de possibles concurrences non souhaitables intra et interrégionales;
- ❖ l'absence d'ouverture, d'intérêt, voire de mise à l'écart de plans d'action en agriculture ou foresterie en cours d'élaboration ou déjà arrêtés;
- ❖ l'adoption de mesures qui ignorent les contraintes législatives ou réglementaires ou qui proposent des modifications aux lois ou règlements existants.

Évidemment, tout PDZA, fut-il exemplaire quant à la démarche de son élaboration, ne pourra réellement prendre effet sans un mécanisme de suivi et d'évaluation serré. D'où l'importance d'instaurer un processus permettant de mesurer les progrès réalisés et, si nécessaire, d'apporter les bons correctifs. Enfin, l'identification d'un « porteur de ballon » et d'un échéancier réaliste apparaît essentielle au succès de l'implantation d'un PDZA.