

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



Partie III – Les facteurs de réussite d'un PDZA

Le choix adéquat des intervenants

La MRC étant maître d'œuvre de l'exercice, il lui appartient d'associer à la démarche des partenaires aptes à proposer des voies novatrices. Le choix d'intégrer certains organismes s'imposera naturellement selon les caractéristiques socio-économiques propres à une MRC (producteurs agricoles, société civile, élus municipaux, intervenants forestiers, agrotouristiques, environnementaux, etc.).

S'agissant toutefois du développement de la zone agricole, le choix et l'implication de représentants reconnus par le monde agricole constituent assurément un facteur de succès. L'expérience et la connaissance acquises par le milieu agricole ne peuvent être ignorées dans un travail dont la raison d'être est la pérennité même de l'agriculture.

Outre son statut de producteur agricole, le représentant agricole doit pouvoir véhiculer la vision et les points de vue des producteurs agricoles qu'il représente régionalement, de manière à faire cheminer l'information dans un souci de cohérence. On ne doit pas oublier qu'au terme de l'exercice, ce sont principalement les agriculteurs qui auront à composer avec les propositions et les projets découlant du PDZA.

Lors des projets pilotes des PDZA, quelques MRC ont eu recours à des firmes externes dans l'élaboration du PDZA. Sans préjuger du travail accompli, il est permis de se demander s'il s'agit, pour une communauté, du meilleur moyen **de s'approprier un PDZA, de susciter l'adhésion et de permettre la mobilisation et l'engagement**. Comme le suggère le bilan des projets pilotes des PDZA réalisé par le MAPAQ, il vaut mieux, dans un tel cas, définir un mandat clair et établir des attentes précises, notamment au regard des gens et des organismes à consulter.

Une compréhension commune des objectifs globaux poursuivis par un PDZA

Dans son *Guide d'élaboration des Plans de développement de la zone agricole*, le MAPAQ propose trois grands objectifs et quatre objectifs sous-jacents¹. Il importe de s'assurer que les principaux intervenants impliqués en ont une **compréhension commune et y adhèrent**. En chemin, d'autres objectifs pourraient également se greffer. Sont-ils complémentaires aux visées initiales ou viennent-ils brouiller le processus? Il vaut mieux en disposer dès le départ.

Cette étape est importante puisqu'elle permet **d'asseoir la finalité d'un PDZA** et d'éviter ainsi l'introduction d'objectifs sous-jacents qui pourraient court-circuiter le processus lors de l'élaboration d'un PDZA ou dans sa mise en œuvre.

¹ Voir Partie I

L'implication nécessaire : la concertation au cœur du processus

Si les premières étapes de la mise en place d'un PDZA s'avèrent cruciales (choix des organismes appropriés, dégagement d'un consensus sur les objectifs poursuivis), il importe aussi que les démarches conduites par les MRC reposent sur la **participation active des partenaires associés** tout au long du processus. **Cette participation active est garante de l'adhésion de l'ensemble des partenaires aux pistes d'actions proposées et à leur mise en œuvre subséquente.**

L'établissement d'un climat favorable à une bonne communication et l'instauration d'une mécanique de concertation ouverte et efficace sont au cœur de la dynamique d'élaboration d'un PDZA et de son appropriation par le milieu.

La concertation implique des parties prenantes, c'est-à-dire des groupes organisés (associations, groupements professionnels, entreprises, collectivités territoriales, administrations...) qui seront chargés de mettre en œuvre les projets élaborés collectivement ou de faire suivre les décisions. Ces groupes sont, le plus souvent, représentés par des délégués.²

Dans un processus de concertation, il importe que l'objectif des leaders ne soit pas de faire avancer leur point de vue, mais de conduire le groupe vers une solution équitable, efficace et judicieuse. Ils doivent pour cela valoriser les participants, les guider sans les trahir à travers un processus participatif et créatif, mais également bien organisé. À cet effet, le leadership de la MRC et son intérêt manifeste à mener à bien cet exercice de planification s'avèrent nécessaires.

Les champs d'expertise ainsi que les intérêts des individus et des organisations appelés à participer à un projet peuvent grandement varier. Il apparaît souhaitable de faire état des divergences possibles d'opinion, d'en débattre et de **relever les points de convergence** sur lesquels on pourra miser pour la suite des choses.

En somme, il s'agit de faire preuve **d'ouverture et de respect**, et de permettre à tous de faire part de leurs attentes et de partager leur connaissance et leur appréciation respectives de la réalité.

Il existe quelques principes de base pour assurer une concertation efficace.³

Rassembler les bons interlocuteurs autour de la table

Ce rôle revient au maître d'œuvre du projet. Il lui appartient de veiller à ce que les bonnes personnes soient présentes, que celles-ci soient représentatives, reconnues par leur milieu, disponibles et ouvertes au dialogue.

² Jean-Marc Fontan Sociologie - UQAM René Lachapelle, CLSC du Havre, Concertation / partenariat, Formation à l'Institut de développement communautaire, Université Concordia, juin 2000

³ Lawrence Susskind, Yann Duzert, Alain Pekar Lempereur *Eyrolles*, Faciliter la concertation, A bon processus, bon consensus, *Éditions d'organisation*, 2010, 235 p.

Bien répartir les tâches et les responsabilités

La construction d'un consensus n'a rien d'un processus spontané. Il est préférable de former un groupe responsable du processus de concertation et de l'élaboration du consensus.

La formation de groupes de travail, composés de membres du groupe de concertation, peut faire avancer la réflexion sur des thèmes de réflexion particuliers.

Résoudre les problèmes collectifs

Il est important d'instaurer dès le début un état d'esprit orienté vers la résolution de problèmes. Il faut pour cela expliciter rapidement l'objectif, décrire le processus qui sera suivi et permettre à chacun de s'exprimer sans agresser les autres.

Créer des sous-comités ou recourir à des experts si nécessaire, pour obtenir de l'information qui permettra de se mettre d'accord sur certains faits.

Confirmer l'existence d'un accord et prévoir son application

Il est nécessaire que l'accord soit soumis par les participants aux différents groupes qu'ils représentent de façon à faire resurgir les éventuelles critiques ou incompréhensions. Il faut prendre le temps de le faire valider par tous les participants pour que, par la suite, ils s'engagent à le défendre publiquement.

Enfin, il apparaît opportun de prévoir, tout au long de l'exercice, des **mécanismes d'échange** alimentant la réflexion et permettant à la population de partager et de commenter le travail du groupe de concertation œuvrant à la réalisation du PDZA.

Le soin apporté à la réalisation de chacune des étapes

Le choix des intervenants pour l'élaboration d'un Plan de développement de la zone agricole (PDZA) a été arrêté, une compréhension commune de ce qu'est un PDZA a été établie et les conditions d'une concertation efficace ont été mises en place, la table est mise pour la suite des choses.

Le *Guide d'élaboration du MAPAQ* présente les principaux outils à utiliser lors des différentes étapes d'une démarche de confection d'un PDZA à savoir : le portrait, le diagnostic, la vision concertée, le plan d'action. Les pages qui suivent relèvent les éléments importants de chacune des étapes en y incorporant, au besoin, certains constats à la lumière des expériences menées lors des projets pilotes.

Le portrait

Le portrait du territoire et des activités de la zone agricole constitue une partie importante de tous les plans de développement de la zone agricole. **Il permet d'asseoir une base objective des faits.** En fait, la moitié des documents des PDZA élaborés dans le cadre de projets pilotes est consacrée à ce portrait. Pas étonnant qu'il constitue la pierre d'assise de l'exercice.

Pour être réussi, ce portrait du territoire agricole, de ses activités et de son environnement doit être **explicite et renseigner sur ses tendances évolutives, dans l'espace et dans le temps**. Ce travail d'approfondissement de la connaissance du milieu permet d'identifier les ressorts de cette évolution, de prévenir la répétition de certaines erreurs de parcours et de dégager des avenues prometteuses de développement.






La production d'un portrait aussi exhaustif comporte forcément plusieurs étapes. Heureusement, certaines MRC, notamment celles ayant complété un schéma d'aménagement révisé et ayant de surcroît déposé une demande à portée collective, ont déjà procédé à la caractérisation de leur zone agricole. Pour les autres, le chantier à entreprendre sera plus long, mais demeure d'un intérêt certain, celui-ci pouvant servir d'assise lors de la révision du schéma. **Le MAPAQ et ses directions régionales constituent de précieuses sources d'information et de soutien aux différentes étapes de la démarche.**

Lors des projets pilotes, les producteurs agricoles ont exprimé leur difficulté à participer activement au processus tant qu'une ébauche du portrait n'a pas été réalisée. Nul besoin que toutes les parties prenantes participent de façon assidue à la confection du portrait : une bonne partie du travail de recueil des données statistiques et de leur mise en forme pour analyse subséquente peut être réalisée par une équipe technique réduite. Ce qui importe, c'est de permettre aux organisations participantes de compléter le portrait et d'en avaliser le résultat final.

Le diagnostic

Sans se prononcer sur la manière dont doit être fait ou présenté le diagnostic, on peut suggérer qu'il s'impose de lui accorder toute l'importance méritée. **Il est le centre névralgique du PDZA. Or, plus le portrait est éloquent, plus le diagnostic est facile à établir.** Il serait donc logique de retrouver parmi les éléments du diagnostic les thèmes traités dans le portrait.

Peu importe la méthode choisie, il importe :

-  de mettre en commun tous les éléments identifiés du diagnostic;
-  d'organiser des ateliers d'échange sur les thèmes qui ressortent du portrait;
-  de bien identifier et faire partager les pistes d'éléments du diagnostic;
-  de préparer et établir les types de consultation pour compléter et enrichir le diagnostic;
-  de compléter le diagnostic à l'aide des informations recueillies lors des consultations et en valider le contenu.

La vision concertée

L'énoncé d'une vision stratégique va au-delà d'une compréhension commune des objectifs de départ. Une vision stratégique s'élabore en répondant à quatre questions essentielles : Où sommes-nous présentement. Où va-t-on ? Où voulons-nous aller ? Comment atteindre ce que nous souhaitons?

Puisque **la vision stratégique** chapeaute l'ensemble de la planification territoriale, elle suppose une connaissance préalable de la situation et des tendances observées, et elle exige une participation active des personnes et organismes intéressés à la définition d'un avenir commun.

Elle constituera un phare pour l'action devant mener au futur voulu, permettra d'assurer la cohérence et la convergence des interventions proposées dans le plan d'action et d'établir une solidarité dans leurs réalisations.

Comme le soulignait le MAMROT dans son *Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable*⁴, « La vision stratégique doit être le produit de l'imagination et des valeurs clés de tous ceux qui participent à son élaboration, combinées à leur analyse objective de la situation ».

Le plan d'action

Dans l'ordre des choses, l'élaboration du diagnostic d'un PDZA devrait permettre de dégager des enjeux spécifiques à une MRC. Chaque enjeu devrait déterminer des objectifs à atteindre se traduisant en moyens d'action pour y parvenir en fonction de la vision concertée dont s'est doté le groupe de concertation participant.

Le *Guide d'élaboration du MAPAQ* propose une démarche en six questions pour établir un plan d'action efficace. En adoptant cette démarche, la conception du plan d'action et sa mise en œuvre subséquente en seront facilitées.

À la lumière des projets pilotes réalisés, deux constats méritent d'être soulignés.

Premier constat, bien que les objectifs généraux proposés par le MAPAQ lors des projets pilotes aient été globalement retenus, ils ont peu influencé l'armature des plans d'action. Par exemple, les thèmes de la diversification de l'agriculture, de l'occupation dynamique du territoire, de la cohabitation harmonieuse entre les usages agricoles et non agricoles, de la multifonctionnalité de l'agriculture se retrouvent dans la plupart des plans d'action des PDZA réalisés. Parfois, ils sont identifiés comme un enjeu et, à d'autres occasions, ils se retrouvent plutôt disséminés dans le choix d'objectifs spécifiques et/ou encore de certaines actions.

En somme, les objectifs proposés ont servi de guide, mais n'ont pas limité la réflexion sur d'autres enjeux pouvant émerger à la suite du diagnostic posé dans certaines MRC. **La latitude accordée quant à l'insertion d'objectifs spécifiques à une MRC, autres que ceux suggérés par le MAPAQ a favorisé une démarche créatrice et novatrice. Cette latitude respecte, en outre, les particularités de l'activité agricole présente dans une MRC.**

Deuxième constat, dans un souci fort légitime d'entreprendre les démarches pour corriger les problèmes identifiés, on observe parfois une abondance d'actions préconisées. Pour s'assurer de leur réalisation, il vaudrait mieux, dans certains cas, **limiter les actions envisagées**; si l'ensemble des

⁴ MAMROT, Guide de bonnes pratiques sur la planification territoriale et le développement durable, La vision stratégique du développement, 2010

actions est retenu, la **détermination d'un niveau de priorité et d'horizon de réalisation** s'avère hautement nécessaire. Sinon, la possible mise en œuvre de ces actions apparaît compromise. Un soutien ou un appui technique par les *directions régionales du MAPAQ* pourrait être accordé à la détermination des outils permettant de mesurer la réalisation des actions énoncées et les résultats obtenus.

Ainsi, pour chaque action, il y aurait lieu de déterminer :

- l'objectif et la clientèle visée;
- les résultats souhaités et leur niveau de priorité;
- les responsables et partenaires;
- la planification financière et les coûts;
- les étapes de réalisation et les échéanciers;
- la méthode d'évaluation des résultats (indicateurs) et le processus de révision.

Pour l'ensemble du plan d'action, il y aurait lieu d'établir :

- un tableau résumé des actions;
- un calendrier de réalisation;
- un modèle de bilan annuel prévu;
- un journal des actions réalisées et des résultats obtenus.

En conclusion, il importe de retenir que toutes les étapes proposées dans le *Guide d'élaboration des PDZA* produit par le MAPAQ sont importantes et méritent toute l'attention nécessaire, de la confection du portrait aux mécanismes de suivi des actions envisagées. Aucune ne peut être escamotée.

La cohérence supralocale et régionale

L'adoption d'une vision stratégique assure une cohérence dans les orientations et les actions retenues.

Au-delà de cette cohérence interne, il importe que les moyens et les actions mis de l'avant aient été discutés par les associations ou groupes dont sont issus les représentants œuvrant au PDZA.

Cette discussion permet de voir si les choix arrêtés s'insèrent dans les orientations globales des organismes.

Les projets pilotes de PDZA se sont déroulés aux quatre coins du Québec. Le fait que deux MRC identifient des moyens d'action semblables posait peu de problèmes. Cependant, il en est autrement lorsque plusieurs MRC d'une région élaborent un PDZA basé sur des objectifs qui se ressemblent. Aussi, plusieurs des pistes proposées gagneraient en efficacité à prendre ancrage à l'échelle régionale.

Une réflexion à l'échelle régionale pourrait éviter des problèmes liés à des initiatives qui se dédoublent de manière injustifiée entraînant perte de temps et d'argent. Elle permet également d'élever l'échelle d'évaluation et de s'assurer que les actions préconisées dans une MRC ne viennent pas en concurrence

ou en contradiction avec le travail d'une MRC voisine. Les Conférences régionales des élus (CRÉ) pourraient constituer un forum approprié pour discuter de certains projets.

Les MRC, les CLD, l'UPA et bon nombre d'organismes ou ministères, dont le MAPAQ, ont à l'échelle de la région des structures de concertation ayant une vision globale du devenir d'un secteur d'activité. Un mécanisme de circulation de l'information stratégique au sein des organisations devrait être établi pour assurer la coordination régionale des PDZA.