

Les PDZA : un renouvellement de la gouvernance agricole

Mélanie Doyon

Professeure

Département de géographie, Université du Québec à Montréal

Membre du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)

doyon.melanie@uqam.ca

Maude Desrosiers-Côté

Étudiante à la maîtrise

Département de géographie, Université du Québec à Montréal

desrosiers-cote.maude@courrier.uqam.ca

Fabien Loyer

Étudiant à la maîtrise

Département de géographie, Université du Québec à Montréal

loyer.fabien_laurent@courrier.uqam.ca

Résumé :

À la suite d'un projet pilote, le plan de développement de la zone agricole (PDZA) est adopté par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) en 2012 comme nouveau dispositif de développement complémentaire aux différentes démarches de planification des collectivités territoriales concernées, et notamment aux schémas d'aménagement et de développement des municipalités régionales de comté et des agglomérations. L'adoption d'un tel plan demeure pour l'heure facultative. Les PDZA introduisent trois modifications majeures à la gouvernance des territoires agricoles. Dans un premier temps, il opère un changement d'échelle, en octroyant de nouvelles responsabilités au niveau supramunicipal. Ensuite, il commande une participation élargie des acteurs locaux issus de secteurs divers et présentant des intérêts variés. Enfin, il implique un renouvellement dans le mode d'intervention, passant d'une logique de protection à une logique de développement et de mise en valeur. L'objectif de cet article est de rendre compte plus en détail de ces transformations de la gouvernance des territoires agricoles induites par l'arrivée du dispositif PDZA dans un contexte de reterritorialisation de l'activité agricole.

On assiste depuis quelques années déjà au Québec à une décentralisation des responsabilités et des compétences en matière d'aménagement et de développement du territoire. Ce n'est toutefois qu'assez récemment que le développement des espaces agricoles québécois s'est inscrit dans cette



mouvance. Jusqu'alors dominée par une logique sectorielle et centralisée, la question agricole prend aujourd'hui un virage territorial et local. Les espaces agricoles québécois sont traversés par des enjeux et des dynamiques variés. D'une part, les régions qui disposent des meilleures terres agricoles tirent la très grande majorité des bénéfices liés à ce secteur d'activité, notamment en termes de revenu, d'emplois et de dynamisme, mais concentrent également les effets négatifs entre autres la pollution et la dégradation paysagère liée à l'intensification agricole. D'autre part, certains espaces agricoles sont depuis longtemps entrés dans une léthargie, où l'âge moyen des producteurs agricoles est bien au-delà de la moyenne provinciale, la relève n'est pas au rendez-vous, et les friches agricoles et les espaces d'enrésinement occupent un pourcentage important de la zone agricole nuisant ainsi au dynamisme territorial. C'est entre ces deux extrêmes que se trouve la majorité des régions agricoles, avec des potentiels biophysiques contrastés et une occupation variable de la zone agricole. C'est dans ces circonstances qu'un nouveau dispositif, le Plan de développement de la zone agricole (PDZA), a été adopté.

L'objectif du présent article est double. D'abord, il propose un bref survol des éléments du contexte légal, administratif et territorial ayant présidé à l'adoption d'un nouveau dispositif de planification territoriale, le PDZA, en 2012. Ensuite, il vise à rendre compte des transformations induites par ces plans sur la gouvernance des territoires agricoles, mais aussi plus largement, les milieux ruraux. La mise en œuvre des plans d'action pourrait toutefois être compromise par les récents bouleversements dans les structures d'appui au développement territorial, notamment avec l'abolition des Centres locaux de développement qui ont joué un rôle dans la réalisation des PDZA (Doyon, Loyer et Desrosiers-Côté, 2015).

Un cadre législatif d'aménagement et de développement des territoires agricoles en mutation

En 1979, le Québec adoptait la Loi sur la protection du territoire agricole (LPTA)¹ afin de protéger un espace agricole fort limité et en proie à une déstructuration consécutive à une urbanisation soutenue et une spéculation foncière importante. La loi créait ainsi une vaste zone agricole au sud du territoire de la province. L'objectif de ce zonage était de soustraire les meilleures terres agricoles de la province à un usage non agricole, notamment dans la région de Montréal. De manière générale, la loi a permis de limiter (mais non d'enrayer) l'étalement urbain, mais elle n'a pas permis de garantir l'occupation ni d'assurer le dynamisme de la zone agricole. En effet, une partie seulement du territoire agricole québécois, soit 54 %, est occupée par des exploitations agricoles, cette proportion étant très variable d'une région administrative à une autre (31 % pour l'Abitibi-Témiscamingue et 74 % pour la Montérégie), pour atteindre des niveaux aussi bas que 20 % pour certaines municipalités régionales de comté (MRC) (ex : la MRC de l'Abitibi) (CPTAQ, 2012).

Théoriquement donc, il incombe aux collectivités territoriales, à travers leur schéma d'aménagement introduit par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), de faire bon usage

¹ La Loi sur la protection du territoire agricole devient, en 1997, la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA).



du périmètre urbain afin de préserver la zone agricole des exclusions et des usages non agricoles, relevant quant à eux de la LPTAA. Ces deux lois s'inscrivent dans des logiques différentes ; la LPTAA, sectorielle, a préséance sur la LAU qui elle, est territoriale. Ainsi, d'un côté, le territoire agricole est géré par les acteurs du monde agricole, possédant des moyens de protection, essentiellement « défensifs », mais disposant de peu d'outils favorisant son développement. De l'autre, les élus et les responsables de l'aménagement exercent assez peu d'influence sur la zone agricole même si parfois celle-ci constitue une part importante du territoire municipal (jusqu'à 98 % pour certaines MRC). Les deux mondes évoluent bien souvent en parallèle, parfois dans l'incompréhension, voire la concurrence pour la ressource foncière.

Ainsi, parfois perçues comme des contraintes au développement par les collectivités territoriales, les zones agricoles ne constituent bien souvent pas une question centrale dans les réflexions sur l'aménagement du territoire. En effet, les responsables de l'aménagement, dans les schémas d'aménagement et de développement (SAD) (niveau supramunicipal), mais aussi les plans d'urbanisme (PU) (municipal) interrogent assez peu le développement agricole de la zone agricole ni les possibles complémentarités entre celle-ci et le périmètre urbain. La zone agricole est encore trop souvent appréhendée comme un espace qui pourrait remplir des fonctions urbaines (p. ex. résidentielles, commerciales, équipements), mais où cela est interdit par la loi. Cette situation appelle deux questions : comment les territoires peuvent-ils soutenir l'agriculture? Comment l'agriculture peut-elle contribuer au développement des territoires? Les questions agricoles retiennent ainsi l'attention de par l'intérêt renouvelé pour les produits locaux ou encore celles entourant la sécurité et souveraineté alimentaires.

La reterritorialisation de l'activité agricole

C'est à partir des années 1950 que s'est amorcé un important mouvement de modernisation et de spécialisation agricole, couplé à une mondialisation des marchés. Ces processus ont grandement contribué à une déterritorialisation de l'agriculture au Québec, mais aussi dans plusieurs pays occidentaux, c'est-à-dire à une rupture du lien de territorialité entre une société et un territoire. Ainsi, les productions agricoles ont, en grande partie, cessé de répondre à la demande locale et ont été de plus en plus écoulées sur des marchés mondiaux. Parallèlement, les consommateurs se sont tournés vers ce marché mondialisé dans lequel se trouvent des aliments ayant été produits à des milliers de kilomètres de leur lieu de résidence.

Depuis quelques décennies toutefois, différentes crises sanitaires (ex : la vache folle) et des tendances lourdes (ex : les changements climatiques) ont renouvelé l'intérêt des consommateurs pour les produits locaux et de qualité. On assiste ainsi à une reterritorialisation de la question agricole avec un retour à une échelle régionale, voire locale. La territorialisation doit être comprise comme la « structuration organisée d'une petite région, de ses acteurs et de ses projets, selon des formes variables » (Rieutort, 2009 : 38). Elle renvoie à un sentiment identitaire tout en façonnant un contexte de solidarité et de sociabilité. On constate ainsi le rétablissement de liens grâce à la réintroduction d'un sentiment d'appartenance, d'appropriation et d'identité collective, par le biais notamment de la gestion participative. Les complémentarités intra et inter territoriales qui se créent



découlent notamment d'une demande renouvelée pour des produits (ex : du terroir (Delfosse, 2011)), des modes de production (ex : biologique (Beauchesne et Bryant, 1999)) et de distribution (ex : circuits courts (Philibert, 2006)) émanant de préoccupations récentes des consommateurs pour la qualité (Barrey et Valceschini, 2006) et l'origine des aliments (Bérard et Marchenay, 2008).

Le renouvellement de la gouvernance des territoires agricoles

En 2001, cherchant à freiner la détérioration de la situation agricole, le gouvernement du Québec, dans le cadre de ses orientations en matière d'aménagement, invite les MRC à se doter d'un plan de développement de la zone agricole (PDZA), mais peu d'entre elles se prémunissent d'un tel document. Sept ans plus tard, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) recommande également que les collectivités territoriales supramunicipales (MRC et agglomérations) élaborent, avec la participation des milieux locaux, des PDZA (CAAAQ, 2008).

Dès 2008, un projet pilote de PDZA est mis sur pied par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). Il vise à favoriser une occupation dynamique de la zone agricole, à accroître ou à diversifier les activités agricoles, ainsi qu'à promouvoir l'adoption et l'exploitation d'activités complémentaires telles que l'agrotourisme (MAPAQ, 2012). Huit MRC issues de contextes variés participent au projet pilote leur permettant dans un premier temps d'établir un diagnostic de leur zone agricole et, avec la participation d'acteurs issus du monde agricole, mais aussi d'autres secteurs, d'amorcer une réflexion au sujet des différentes problématiques caractérisant le territoire. Un plan d'action est également produit, bien que sa mise en œuvre soit facultative. Pour les MRC ayant participé au projet pilote, l'exercice a notamment permis de renforcer, voire de renouer le dialogue entre les acteurs du monde agricole et ceux du monde municipal (MAPAQ, 2011; Deroo, 2013).

Le bilan du projet pilote ayant été positif, l'ensemble des MRC disposant d'une zone agricole est invité par la MAPAQ à faire une demande d'appui financier pour l'élaboration d'un PDZA. Il se veut :

Un document de planification qui vise à mettre en valeur la zone agricole d'une municipalité régionale de comté en favorisant le développement durable des activités agricoles. Il repose sur un état de situation et sur la détermination des possibilités de développement des activités agricoles. Il est réalisé par une MRC, en concertation avec les acteurs du milieu (MAPAQ, 2012: 6).

La réalisation des PDZA permet d'interroger le devenir des espaces agricoles et réforme de manière importante leur gestion. D'abord, il opère un changement d'échelle, en octroyant de nouvelles responsabilités aux administrations supramunicipales. En proposant aux agglomérations et aux MRC de nouveaux outils pour le développement de leur zone agricole, le gouvernement consolide le niveau supramunicipal dans son rôle de responsable de l'aménagement et le développement des territoires à l'échelle locale. Elles deviennent ainsi des actrices incontournables du développement agricole au Québec. D'autre part, il réaffirme le rôle de la



participation citoyenne, et plus spécifiquement des acteurs du secteur agricole, dans l'élaboration et la mise en œuvre de documents de développement. En effet, le ministère invite à une gouvernance élargie par la participation des acteurs locaux issus de secteurs divers, favorisant ainsi la prise en compte d'enjeux multiple. Enfin, il implique un glissement dans la nature de l'intervention, passant d'une logique de protection à celle de développement et de mise en valeur (Doyon, Loyer et Desrosiers-Côté, 2016).

De nouvelles échelles d'intervention pour les territoires agricoles

Depuis l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole en 1979, la régulation de la zone agricole relève de l'échelle provinciale. Au fil du temps, on assiste à l'accentuation du décalage entre cette réponse unique que constitue la loi et les enjeux et dynamiques agricoles prévalant sur les différents territoires, et ce, malgré un certain assouplissement dans son application dans les zones agricoles peu dynamiques, et un raffermissement dans les territoires agricoles périurbains marqués par une pression foncière importante.

Les PDZA viennent renverser l'ordre qui était établi, préconisant désormais la mise à contribution des échelles locales en ce qui concerne la question agricole. Ainsi, avec les PDZA, on assiste d'une certaine façon à ce que Leloup *et al.* (2005) qualifie de « reterritorialisation de l'espace de l'action publique » relative au territoire agricole, mouvement enclenché par « la mise à contribution de nouveaux échelons d'intervention pour les politiques publiques et par une redéfinition des territoires de l'action publique » (*idem* : 323), tout en restant fidèle aux découpages administratifs existants. L'État conserve son rôle d'orientation et de pilotage, mais partage désormais certaines compétences avec le milieu local, pourvu que celles-ci s'exercent selon les principes directeurs prévus par la LPTAA. Avec les PDZA donc, les échelles locales sont désormais habilitées à formuler des réponses aux enjeux spécifiques de leur territoire. Le rôle de MRC s'élargit. De nouvelles compétences lui sont octroyées.

Avec les PDZA, les MRC et les agglomérations deviennent de « nouveaux acteurs » du développement agricole. C'est également le cas des communautés métropolitaines. Pour les MRC et l'agglomération faisant partie d'une communauté métropolitaine, l'adoption d'un PDZA est cependant conditionnelle à toute demande de modification du périmètre urbain². En effet, ceux-ci constituent des documents de planification distincts des outils d'urbanisme et sont soumis à un mécanisme de conformité aux plans métropolitains d'aménagement et de développement. Dans le cadre de tels exercices, le rôle des communautés métropolitaines concerne essentiellement l'accompagnement technique afin d'assurer l'harmonisation des plans et la mise en place d'un

2 L'adoption d'un PDZA est facultative pour toutes les collectivités territoriales supra-municipales ayant une zone agricole. Toutefois, « pour être recevable par la Communauté [métropolitaine de Montréal], une demande de modification au périmètre métropolitain doit être précédée : des modifications au schéma d'aménagement et de développement et, par voie de concordance au schéma, des modifications aux plans et aux règlements d'urbanisme qui assurent la conformité de ces outils au PMAD en vigueur; d'un outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole de la MRC visée » (CMM, 2012 : 125), ce second critère se traduisant pour la majorité d'entre elles en un PDZA.



comité de coordination métropolitain.

La diversification des acteurs impliqués et des enjeux considérés

Cette reterritorialisation de la question agricole ainsi que la nouvelle gouvernance foncière qui lui est associée impliquent la mise en place d'un nouvel espace de participation publique dans le développement des territoires agricoles, mais aussi l'élaboration de processus de coordination des acteurs, publics et privés, issus de secteurs divers. Les producteurs agricoles ont été identifiés comme des acteurs clés sur lesquels les MRC devraient appuyer leur démarche. Dans le cadre des projets pilotes, la place faite aux autres acteurs variait de façon importante (Deroo, 2013).

Ainsi, le PDZA met en place une démarche de gouvernance territoriale requérant l'interaction d'acteurs n'ayant pas l'habitude de collaborer, engageant parfois une confrontation d'intérêts et d'objectifs différenciés, voire difficilement conciliables. L'exercice pourrait permettre l'émergence de nouvelles visions territoriales pour les zones agricoles, tranchant avec le passé et reconnaissant aux espaces agricoles des fonctions multiples, auxquels certains auteurs appellent (Domon et Ruiz, 2008). En effet, la mise en œuvre des PDZA invite à la construction de nouvelles appropriations des ressources agricoles, foncières, paysagères, biophysiques, dans un souci de maintien et de dynamisation des espaces agricoles, mais plus largement des territoires ruraux et périurbains.

Le renouvellement de la logique d'intervention

La LPTAA adoptait, comme principe fondamental la protection, grâce notamment à l'interdiction d'usage autre qu'agricole sur les territoires agricoles. Toutefois, comme mentionné précédemment, cela n'a pas permis d'assurer son utilisation à des fins agricoles. Avec l'adoption des PDZA, on ajoute au principe de « protection », un principe de « développement », c'est-à-dire un « accroissement des richesses associé à l'amélioration des conditions de vie d'une population sur un territoire » (Cadène, 2003 : 245). Au-delà du simple maintien de la ressource foncière donc, on vise sa mise en valeur, sa mise à contribution au mieux-être des populations locales. Or, la qualité de certains sols agricoles étant modeste, cela peut demander la mise en place de modèles agricoles alternatifs, notamment en termes de mode de production (biologique), de modalité de mise en valeur (agrotourisme) et de distribution (circuits courts), mais aussi par la reconnaissance des fonctions non productives des activités agricoles, au développement territorial.

Conclusion

Au cours des dernières décennies, différentes crises ont aussi ébranlé les principaux piliers économiques des régions rurales, comme la pêche et la forêt. L'agriculture connaît elle-même des difficultés associées tant à la déprise (par exemple, l'enfrichement et la fermeture paysagère) qu'à l'intensification (par exemple, les dégradations paysagères dues à la monoculture). À travers le PDZA, on cherche à limiter ces difficultés en soutenant l'agriculture déjà en place, mais aussi en favorisant l'émergence de nouveaux modes de production, de transformation et de distribution.



Celui-ci introduit des modifications majeures à la gouvernance des territoires agricoles tant au chapitre de l'échelle d'intervention, de la participation que de la logique d'intervention.

Si souvent au Québec on parle de « la » zone agricole, comme d'une seule et même entité – bien que tous reconnaissent sa grande diversité – les PDZA pourraient permettre une plus grande reconnaissance de « territoires » agricoles distincts. Les PDZA révèlent une diversité et une spécificité des problématiques agricoles locales, ainsi que des réponses qui leur sont formulées. Et c'est à travers ces nouveaux processus de gouvernance des territoires agricoles, au dialogue qu'ils mettent en place, que ces réponses vont se construire et trouver leur légitimité.

Cette nouvelle responsabilité a permis aux MRC d'acquérir des connaissances à l'égard de leur territoire et leurs activités agricoles. Elle aura également permis de créer un espace de dialogue entre le monde agricole et non agricole, favorisant ainsi une meilleure compréhension des intérêts des différents acteurs mobilisés dans la démarche. L'adoption du dispositif PDZA constitue donc une évolution dans la stratégie d'intervention de l'État central, qui accompagne par un soutien technique et financier les milieux locaux, tout en conservant son rôle d'orienteur. L'adoption du PDZA semble également marquer un changement dans l'importance accordée à l'activité agricole pour le développement économique et démographique des milieux ruraux.

Ainsi, une reconnaissance nouvelle du rôle de l'agriculture dans les dynamiques rurales semble émerger. Mais si la mise en place du PDZA vient souligner la portée limitée d'un dispositif de zonage, elle vient également rappeler que la meilleure façon de protéger la zone agricole c'est d'en faire une occupation dynamique. Par ailleurs, bien qu'un soutien financier et technique ait été octroyé aux MRC pour l'élaboration du PDZA, la mise en œuvre d'un plan d'action demeure à ce jour facultative. Au moment d'écrire ces lignes, il n'existait pas d'incitatifs financiers spécifiques pour la mise en œuvre des actions et l'abolition de structures (Conférences régionales des élus et Centres locaux de développement), de politiques (notamment la Politique nationale de la ruralité) et d'outils (en particulier, les pactes ruraux) pourrait nuire à la réalisation des plans d'action des PDZA. La perte d'expertise et de savoir-faire, de ressources financières, mais aussi d'espaces d'animation et de coordination qui en découle, déstabilise la réappropriation de la question agricole qui s'était enclenchée à travers les PDZA.

Bibliographie

Barthe, L., I. Duvernoy, C. Eychenne et J. Milian. 2012. « Agriculture et développement territorial », *Sud-Ouest européen*, 34 : 5-8.

Barrey, S. et E. Valceschini. 2006. « Les problématiques de la qualité dans l'agroalimentaire : bilan et perspective », GDR Économie & sociologie : Les marchés agroalimentaires, Montpellier, 23 et 24 mars 2006 : 23-40.

Beauchesne, A. et C. R. Bryant. 1999. « Organic farming: combining economic, social and environmental objectives in metropolitan areas », dans Bowler, I., C. R. Bryant et A. Firmino



(dir.), *Progress in Research on Sustainable Rural Systems*, Lisbonne, Portugal, Série Estudos, 2 : 72-80.

Benoît, M., J.-P. Deffontaines et S. Lardon. 2006. *Acteurs et territoires locaux : vers une géoagronomie de l'aménagement*, Collection Savoir-faire, Paris : Inra-QUAE, 174 p.

Bérard, L. et P. Marchenay. 2006. « Productions localisées et indications géographiques : prendre en compte les savoirs locaux et la biodiversité », *Revue internationale des sciences sociales*, 187 : 115-122.

Cadène, P. 2003. « Développement », dans Lévy, J. et M. Lussault (dirs.). *Dictionnaire de géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, pp. 245-249.

Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ). 2008. *Agriculture et agroalimentaire : assurer et bâtir l'avenir*, Rapport de la commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 272 p.

Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ). 2012. *Rapport annuel de gestion 2011-2012, Annexes statistiques*, 5 p.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). (2012). *Plan métropolitain d'aménagement et de développement*, 217 p.

Deroo, T. 2013. *Les visions agricoles dans les projets pilotes des plans de développement de la zone agricole*, Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 188 p.

Domon, G. et J. Ruiz. 2008. « Actualiser la vision des territoires agricoles et ruraux québécois ; principales balises pour un exercice incontournable », *Organisations et territoires*, 17 (1) : 5-9.

Doyon, M., F. Loyer et M. Desrosiers-Côté. 2016. « Les Plans de développement de la zone agricole (PDZA) : un nouveau dispositif de développement des territoires agricoles québécois », in Belley, S. et D. Saint-Pierre, en collaboration avec Thuriot F. et H. Zahar. *Les instruments de l'action publique et le pilotage des territoires : regards théoriques et empiriques*, (à paraître).

Doyon, M., F. Loyer et M. Desrosiers-Côté. 2015. « La reterritorialisation de la question agricole et dynamique actorielle: les plans de développement de la zone agricole (PDZA) », *L'innovation sociale en contexte d'austérité*, ACFAS, Rimouski, 26-27 mai 2015.

Leloup, F., L. Moyart et B. Pecqueur. 2005. « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale? », *Géographie, Économie, Société*, 7 : 321-331.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). 2011. *Plan de développement de la zone agricole. Bilan des projets pilotes*, Gouvernement du Québec, 78 p.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). 2012. *Plan de développement de la zone agricole : guide d'élaboration*, Gouvernement du Québec, 40 p.

Montréal. 2013. Entretien, janvier.

Pierre, G. et Y. Le Caro. 2007. « Vers un tournant agricole ? Entre projets d'agricultures et projet de territoire : de la perplexité au volontarisme », dans Le Caro, Y., P. Madelin et G. Pierre (dir.). *Agriculteurs et territoires. Entre productivisme et exigences territoriales*, PU de Rennes : 251-254.

Philibert, V. 2006. *L'agriculture soutenue par la communauté et le développement des communautés rurales en milieux périurbains : le cas de Montréal*, mémoire de maîtrise, Département de géographie, Université de Montréal, 177 p.

