

UNIVERSITE DU QUEBEC

MEMOIRE

PRESENTE A  
L'UNIVERSITE DU QUEBEC A CHICOUTIMI

COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAITRISE EN ETUDES REGIONALES

PAR

NELSON BOISVERT  
B.SP. EN GEOGRAPHIE

DEVELOPPEMENT LOCAL ET  
INTEGRATION REGIONALE DES PARCS:  
LE CAS DE LA ZONE PERIPEHERIQUE  
DU PARC SAGUENAY.

JUILLET 1987



### **Mise en garde/Advice**

Afin de rendre accessible au plus grand nombre le résultat des travaux de recherche menés par ses étudiants gradués et dans l'esprit des règles qui régissent le dépôt et la diffusion des mémoires et thèses produits dans cette Institution, **l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** est fière de rendre accessible une version complète et gratuite de cette œuvre.

Motivated by a desire to make the results of its graduate students' research accessible to all, and in accordance with the rules governing the acceptance and diffusion of dissertations and theses in this Institution, the **Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** is proud to make a complete version of this work available at no cost to the reader.

L'auteur conserve néanmoins la propriété du droit d'auteur qui protège ce mémoire ou cette thèse. Ni le mémoire ou la thèse ni des extraits substantiels de ceux-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

The author retains ownership of the copyright of this dissertation or thesis. Neither the dissertation or thesis, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

## REMERCIEMENTS

En tout premier lieu, je tiens à souligner le support, comment nécessaire, que m'a apporté le F.C.A.R. dont j'étais boursier. Je tiens à exprimer ma reconnaissance à tous-tes mes amis-es qui ont cru et su me soutenir et m'encourager dans cet exercice. Je m'en voudrais de ne pas identifier monsieur Sylvain Bonneau qui a démontré un intérêt constant tout au long de ma démarche.

Je remercie tout particulièrement monsieur Jean Désy, directeur et confident à la fois, pour sa rigueur, sa démarche et ses nombreuses réflexions qui ont constitué un stimulus essentiel à cette recherche. A un écologiste, pacifiste, humaniste ..., monsieur Jules Dufour, je tiens à exprimer des mercis bien "conservés" pour la confiance qu'il m'a manifesté lors de mes études et pour l'écoute qu'il m'a accordé. Pour France Claveau, je réserve un merci "TRES SPECIAL" pour le boulot qu'elle a abattu afin d'aider à l'aboutissement de cette recherche.

Enfin, je partage la réalisation de ce travail avec une femme extraordinaire, Lyne Tremblay ma compagne, qui n'a pas cessé, malgré les vents et les fortes vagues, de me soutenir dans mon expédition.

Merci à tous et à toutes!

P.S. A Roland Charbonneau, je dédie une partie de ce mémoire qu'il aurait sûrement pris plaisir à lire.

RESUME 185

Le concept de parc national a connu depuis 100 ans une expansion rapide à travers le monde. Ces parcs, soucieux de la préservation des éléments exceptionnels de notre patrimoine naturel, sont toutefois à l'origine de nombreux conflits avec les facteurs culturels de leur région d'implantation. Au Québec, comme en plusieurs régions du monde, l'organisme responsable de l'administration et de la planification d'un parc demeure une responsabilité étatique et ne s'ouvre que rarement aux populations avoisinantes. Inversement, le parc ne possède aucune juridiction sur la zone périphérique, ce qui occasionne des problèmes à divers niveaux (élimination du parc d'activités traditionnelles, développement anarchique dans la zone périphérique, agressivité des populations locales envers le parc, ...).

 112

Une stratégie d'intégration régionale des parcs nationaux devient dès lors une condition sine qua non (à son acceptation par le milieu) pour assurer une pleine et saine harmonisation des rapports entre l'Etat (propriétaire des parcs) et les populations locales (anciens gestionnaires de ces espaces) et à l'acceptation du parc par le milieu. A ce propos, la zone périphérique du Parc Saguenay présente une expérience innovatrice dans ce domaine. Néanmoins, la structure de concertation (la Société Touristique du Fjord) établie ne résout pas le fond du problème que représentent l'intégration régionale des parcs et l'association du milieu à la gestion des parcs. Il est donc urgent d'étudier cette question et de songer à préserver, outre la nature, toutes les conditions de vie de ces régions marginales à économie "malade" et sérieusement marquées par les effets de la crise. Ces régions correspondent généralement au profil type de la région où s'implantent des parcs. Est-ce qu'une solution se trouverait dans la création d'une structure de concertation micro-régionale où siègeraient les administrateurs du parc et les intervenants du milieu?

 73

# TABLE DES MATIERES

	<u>PAGE</u>
Résumé .....	i
Table des matières .....	ii
Liste des cartes, tableaux, figures et graphiques .....	v
Liste des abréviations .....	vii
Introduction.....	1
. problématique .....	3
. hypothèse .....	5
. objectif et plan de travail .....	9
. méthodologie .....	11
. notes et références .....	15
1. Développement endogène .....	17
1.1 Définition du développement endogène .....	19
1.2 Conditions et moyens pour la formation d'espaces de développement local disposant d'une certaine autonomie	24
1.3 La place respective des acteurs économiques de la société civile et de l'Etat dans la dynamique du développement local .....	28
1.4 Nouvelle organisation institutionnelle .....	32
. Notes et références .....	40
2. Profil socio-territorial .....	42
2.1 Le milieu naturel .....	43
2.2 Le contexte socio-économique .....	44
2.2.1 La déprise agricole .....	47
2.2.2 Où est rendue la forêt .....	55
2.3 L'organisation institutionnelle .....	56
2.3.1 Palier fédéral/provincial .....	58
2.3.2 Le palier régional/local .....	63
2.3.3 Une dépendance contrastant avec un milieu associatif, dynamique .....	65
2.4 Expériences innovatrices en milieu rural .....	70
2.4.1 Un jardin dans un parc: les Plateaux Commun"o"terre .....	70
2.4.2 Est-il possible d'innover dans le domaine forestier? .....	75
. Notes et références .....	79

3.	Tout le long du rang: l'Etat .....	81
3.1	Historique de la mise en place du parc national du Saguenay .....	81
3.2	Le plan d'actions concerté .....	88
3.2.1	Le contenu .....	91
3.2.2	Les actions .....	94
3.2.3	Le P.A.C.: pour qui, pourquoi? .....	104
.	Notes et références .....	110
4.	Institutionnalisation de la décision locale: la Société Touristique du Fjord .....	111
4.1	Perception du milieu .....	113
4.1.1	Un parc: mais quel parc et pour quel impact....	114
4.1.2	Institutionnalisation de la ZOPE .....	117
4.1.2.1	Regroupement des municipalités .....	119
4.1.3	La structure supra-locale .....	122
4.1.3.1	Fonction et rôles .....	123
4.1.3.2	Participation des organismes .....	126
4.1.3.3	Obstacles majeurs .....	128
4.1.4	Le plan d'actions concerté (PAC): un outil d'experts pour d'heureux élus .....	131
4.2	La Société Touristique du Fjord: une vue de l'intérieur .....	134
4.2.1	Financement .....	138
4.2.2	Les contraintes .....	139
4.2.3	Relations Parc/ZOPE .....	141
4.3	La ZOPE: lieu de gestion des tensions Etat/milieu? ..	143
.	Notes et références .....	146
5.	Expériences étrangères .....	147
5.1	Qui est propriétaire? .....	148
5.2	Intégration régionale: quelle formule institutionnelle retenir? .....	151
5.2.1	Les parcs nationaux .....	152
5.2.2	Zoom sur les parcs anglais et français .....	154
5.2.3	Les parcs naturels régionaux (P.N.R.) .....	158
5.3	Implication de l'Etat dans les ZOPES.....	164
5.4	Réflexions sur les approches étrangères .....	169
.	Notes et références .....	173
6.	Entre l'idéal et le vécu .....	175
6.1	Structure et mandats de la S.T.F. ....	176
6.2	Le rôle de l'Etat .....	182
7.	Occultation ou valorisation des savoir-faire locaux .....	185
7.1	Les parcs nationaux: un concept à repenser .....	187
7.2	Autonomie locale: quelle voie suivre?.....	190

7.2.1 Un lieu d'expression des solidarités: une structure de coordination .....	194
7.2.2 Planification du développement des zones .....	196
7.2.3 La clef du succès: une politique d'animation ..	201
. Notes et références .....	204
Bibliographie .....	205
Annexe I: Questionnaire de l'enquête et liste des répondants...	213

### LISTE DES CARTES

Carte 1: localisation du secteur d'étude .....	page	8
------------------------------------------------	------	---

### LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Population active par secteur d'activité économique, 1981 .....	page	46
Tableau 2: Municipalités de la ZOPE, population et structures administratives .....	page	57
Tableau 3: Raisons sociales et types d'associations dans la ZOPE de Parc du Saguenay .....	page	67
Tableau 4: Propriété foncière dans les Parcs nationaux français .....	page	150
Tableau 5: Comparaison entre parcs nationaux et parcs naturels régionaux français .....	page	159
Tableau 6: Actions menées collégialement par le parc et le milieu .....	page	168
Tableau 7: Entre la réalité et la fiction .....	page	177

### LISTE DES FIGURES

Figure 1: Schéma du développement endogène .....	page	22
Figure 2: Causes et effets de la dévitalisation agricole et rurale .....	page	49
Figure 3: Mécanique d'acceptation des projets de l'Entente auxiliaire .....	page	144
Figure 4: Organisation administrative et gestion du Parc National des Cévennes .....	page	157
Figure 5: Exemple d'un organigramme de Syndicat mixte .....	page	162
Figure 6: Organigramme refondu de la S.T.F. ....	page	199



LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1:	Evolution de la population dans la ZOPE, 1981-81	page	47
Graphique 2:	Pyramide des âges pour six municipalités de la ZOPE, 1981 .....	page	51
Graphique 3:	Evolution de la population par municipalité, 1961-1985 .....	page	52
Graphique 4:	Répartition du pouvoir décisionnel et de la contribution financière dans le P.N.R. du Vercors .....	page	163

ABREVIATIONS

1. C.C           Chambre de Commerce
2. C.P.E.       Corporation de Promotion Economique
3. J.A.L.       St-Juste-du-Lac, Auclair et Lejeune
4. M.E.R.       Ministère de l'Energie et des Ressources
5. M.I.C.       Ministère de l'Industrie et du Commerce
6. M.L.C.P.     Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
7. M.R.C.       Municipalité Régionale de Comté
8. O.P.D.Q.     Office de Planification et de Développement du Québec
9. P.A.C.       Plan d'Actions Concerté
10. P.D.E.      Programme de Développement de l'Emploi
11. P.N.        Parc National
12. P.N.R.      Parc Naturel Regional
13. S.T.F.      Société Touristique du Fjord
14. U.I.C.N.    Union Internationale pour la Conservation de la Nature
15. U.P.A.      Union des Producteurs Agricoles
16. Z.E.C.      Zone d'Exploitation Contrôlée
17. ZOPE       Zone périphérique

## INTRODUCTION

Le rôle et l'importance des parcs nationaux en ce qui regarde la protection et la mise en réserve d'espaces exceptionnels de notre environnement québécois sont reconnus comme nécessaires depuis longue date; surtout en ce qui concerne la préservation pour les générations à venir, d'espaces à l'état le plus naturel possible. Toutefois, compte tenu du pouvoir d'attraction de ces nouveaux espaces, les dangers de destruction d'autres éléments qui peuvent présenter un intérêt certain soulèvent des interrogations. En effet, le contexte socio-économique aidant, la rareté des espaces vierges en zone-péri-urbaine et les menaces d'altération de ces territoires amènent les responsables des parcs à en créer de plus en plus en zones peuplées et humanisées.

"..., ces parcs, du fait de la très forte attraction touristique qu'ils engendrent, sont à l'origine d'une détérioration et même d'une destruction d'éléments culturels de leur région d'implantation".<sup>(1)</sup>

Même si cette citation date de 1974, le problème est d'autant plus important aujourd'hui que peu, pour ne pas dire rien, a été fait pour harmoniser les rapports entre le parc (l'Etat) et ses partenaires de la zone périphérique. Il devient donc urgent d'étudier cette question et de pousser plus à fond le concept de protection en songeant à préserver, outre les espaces naturels, les espaces culturels menacés par le tourisme. Autrement, le statu-quo sur le programme de conservation des ressources naturelles risque d'accroître les

problèmes d'ordre socio-culturel pour les parcs établis et à établir en zones peuplées.

Au Québec, il est admis parmi les conservationnistes que la création de parcs nationaux s'impose plus que jamais à l'heure actuelle non seulement en raison de leur importance capitale pour la préservation des ressources naturelles mais aussi en raison de leur rôle esthétique, éducatif et culturel. Ainsi pour atteindre leurs objectifs, les parcs nationaux font naître un type d'espace original, objets de multiples enjeux et concurrences (particulièrement avec les industries exploitant les ressources naturelles: forêt, minéral, etc.), soumis à une réglementation très stricte. Ce ne sont ni des paradis, ni des espaces d'oppression prétendra E. Leynaud,<sup>(2)</sup> mais d'une façon ou d'une autre on est toujours sur le territoire d'un autre.

Que les parcs nationaux soient naturellement des espaces réglementés, aménagés, contrôlés, protégés, conservés, etc., il n'en demeure pas moins qu'ils cohabitent avec d'autres espaces. Ils ne sont pas des isolats. Tout autour s'y articule très souvent un espace humanisé où se tisse un réseau complexe de relations sociales, économiques, culturelles et écologiques qui lient intimement cette zone périphérique au parc national. Selon Sadler,<sup>(3)</sup> de telles relations sous-tendent l'argument que les parcs nationaux ne peuvent être aménagés sans considération des flux et de l'énergie qui les entourent. Néanmoins, il reste qu'un des problèmes majeurs pour les

gestionnaires des parcs nationaux réside dans l'articulation entre le programme d'aménagement du parc et celui de sa zone périphérique.

On sait qu'au Québec, tout comme au Canada et aux Etats-Unis, le ministère ou l'organisme titulaire de l'administration et de la planification d'un parc ne possède pas de juridiction sur les territoires environnants,<sup>(4)</sup> ce qui entraîne des problèmes à divers niveaux. Entre autre, cela amène, la plupart du temps, des implantations d'équipements divers, dispersés, anarchiques, et sans concept d'intégration. Implantations qui peuvent à la longue provoquer une destructuration, une détérioration et un appauvrissement du patrimoine naturel et humain de la zone périphérique. Idéalement, les schémas respectifs d'aménagement de la zone périphérique et du parc ainsi que les stratégies de développement doivent être acheminés parallèlement dans une perspective ou vision globale de la récréation, de la conservation et du développement local et dans le cadre de structures et de mécanismes de concertation "inter-niveaux".

#### . Problématique

Poursuivant cette réflexion, nous focaliserons notre attention sur l'étude de cas du Parc du Saguenay qui détermine à lui seul l'utilisation et l'organisation d'un vaste territoire où il se situe. Ce parc, si beau soit-il, n'aurait cependant que la moitié de sa valeur s'il ne se préoccupait pas aussi à revaloriser l'activité humaine qui s'y exerce. C'est pourquoi

nous posons comme problème le développement de la zone périphérique, une région en mal de développement,<sup>(5)</sup> pour qui un parc peut devenir le catalyseur d'un renouveau socio-économique et culturel.

Pour assurer l'harmonie du développement des deux types d'espaces, le débat doit s'élever au-delà de la traditionnelle confrontation entre utilisateurs et conservationnistes, i.e. dépasser les limites du faux dilemme du "conserver ou développer" afin d'éviter les erreurs monumentales commises à Forillon et Kouchiboujuac.<sup>(6)</sup> La nécessaire symbiose de l'aménagement du territoire entre l'espace-parc<sup>(7)</sup> et l'espace humanisé n'est possible, à notre avis, qu'à l'intérieur d'un rapport de coordination et de concertation capable d'établir les bases d'un modèle de développement autocentré et endogène.<sup>(8)</sup>

En période de crise (structurelle ou conjoncturelle), on constate, en réponse à celle-ci, l'émergence d'une volonté de prise en charge de la part de différentes couches de la population locale désireuse d'assumer une plus grande partie de leurs responsabilités en matière de développement économique, et social.<sup>(9)</sup> Cette attitude vis-à-vis l'implantation d'un parc a des raisons évidentes: un espace transformé en domaine ou en centre d'intérêt touristique est de plus grand profit immédiat pour les populations locales qu'un espace réduit à sa portion agro-forestière. De leur propre aveu, les collectivités locales du Bas-Saguenay croient que le parc et sa conservation ne doivent pas être un obstacle au développement socio-économique du secteur.<sup>(10)</sup> Pour cause, l'avenir de toute région périphérique à un parc national

ne peut être résolu exclusivement à partir de positions légalistes et technocratiques. L'idée d'harmoniser la conservation du Parc du Saguenay avec le développement de la périphérie sous-tend l'hypothèse d'un mécanisme institutionnel capable d'assurer l'établissement d'un contrat social entre l'administration du parc et les administrés de la zone périphérique comme l'unique garantie d'une entente pour l'avenir.

### . Hypothèse

Une hypothèse majeure à deux volets guidera notre réflexion tout au long de cette recherche. Celle-ci s'inscrit dans un processus dual de planification du développement micro-régional et de recherche des stratégies de développement endogène fondées d'abord sur les potentialités et les ressources matérielles et humaines disponibles dans le secteur d'étude retenu.

L'hypothèse de base que nous défendons pourrait se formuler ainsi: la Société Touristique du Fjord (S.T.F.),<sup>(11)</sup> structure de concertation retenue pour enclencher le développement, se situe en-dessous des attentes du modèle théorique de développement autocentré et possiblement en conformité avec le niveau de perception et de conscience micro-régional du moment. Par ailleurs, l'approche du développement favorisée permet à l'Etat de jouer sur deux registres dans sa gestion des deux espaces: i.e. en mode descendant et centralisé pour le parc et en mode légèrement ascendant pour la zone périphérique.

Dans le prolongement de cette double démarche "ascendante-descendante", non seulement nous soutenons comme possible, mais indispensable, la nécessaire émergence d'une structure autonome d'animation et de planification du développement au niveau micro-régional afin de favoriser l'éclosion d'initiatives issues du milieu et moins dictées par l'Etat. De ce fait, ne perdons pas de vue qu'un parc national (institution de l'Etat) est essentiellement un espace réglementé qui s'ouvre à la fois vers une zone de conservation (d'où il puise sa légitimité) et vers une zone périphérique (espace humanisé), i.e., vers l'animation et la participation des collectivités locales au maintien d'une vie active et permanente.

Dans l'optique d'une planification négociée du développement, le plan d'action concerté (P.A.C.)<sup>(12)</sup> peut, à certains égards, s'apparenter à la conception de ce qu'est un contrat social. A notre avis, l'apport le plus significatif du P.A.C. doit être précisément l'établissement des termes de ce contrat. En d'autres termes, on devrait y trouver non seulement les interventions sur le territoire et les normes qui les régissent, mais aussi et surtout, les moyens mis en oeuvre pour maintenir un contact permanent entre le parc national et les populations voisines. Il ne faut surtout pas oublier que les véritables défenseurs d'un parc national ne peuvent être que les résidents de sa périphérie. Dans le cas du Parc du Saguenay, cela apparaît plus évident encore puisque sa grande extension et son ouverture sur quatre régions

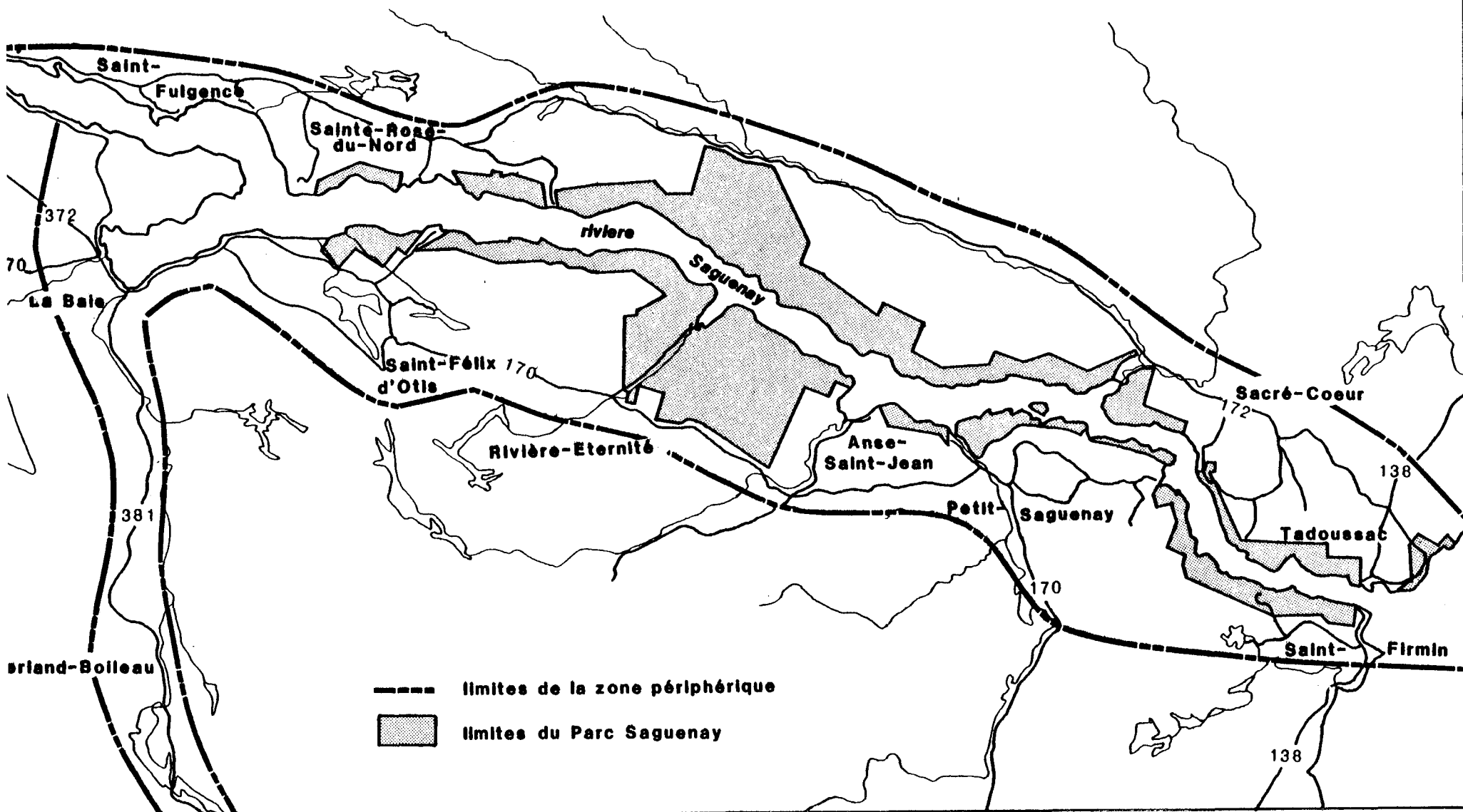


administratives du Québec le transforment en un espace difficile à garder avec gardiens et clôtures.

En définitive, l'objet de n'importe quel plan qui prétend aménager les territoires ne peut être double (conserver et développer) mais il doit être unique: car conserver le Parc du Saguenay revient à développer son environnement immédiat et vice-versa. L'expérience actuellement vécue dans le Bas-Saguenay est donc intéressante en raison des possibilités d'éclosion d'idées nouvelles et l'émergence possible d'un sentiment d'appartenance au secteur de la zone périphérique (voir carte 1).

A la limite, cette dynamique peut donner lieu à des comportements de solidarité contrastant avec l'individualisme égoïste qui caractérise le système nord-américain.<sup>(13)</sup> Il est donc permis de croire qu'en misant sur les potentialités locales et les besoins du marché environnant, on puisse créer les conditions permettant de concevoir une stratégie de développement endogène ou intégré qui, avec le temps, contribuera à identifier une image de marque pour le Bas-Saguenay mais aussi à façonner progressivement une nouvelle culture micro-régionale, synthèse harmonieuse des valeurs en jeu: conservation et développement. Toutefois, cette stratégie doit indéniablement être suivie d'une réelle volonté d'implication des gens du milieu et de l'Etat. Autrement dit, la volonté d'aménager l'espace avec les moyens de l'Etat doit dépasser la zone du parc et s'étendre à la zone périphérique où "un programme de

**Carte 1 Zone Périphérique du Parc Saguenay**



Source Plan d'actions concerté

développement et d'aménagement conjoint dans les domaines de l'économie, du social et du culturel doit être établi et réalisé avec des moyens exceptionnels mobilisés par l'Etat".<sup>(14)</sup>

#### . Objectif et plan de travail

L'enjeu principal de cette restructuration des espaces locaux de développement vise essentiellement, à notre avis, à atténuer les conséquences de la crise et à transformer le mode de développement connu depuis l'après-guerre en rendant possible l'émergence de formes plus autonomes de développement. Il est alors nécessaire d'en finir avec les prises de position manichéenne et mécaniste, soutiendra J.F. Ojeda Rivera,<sup>(15)</sup> et de promouvoir, pour les zones périphériques aux parcs nationaux, un modèle de développement autocentré. Dans cette veine, il ne faut pas percevoir le Parc du Saguenay comme un "un luxe inutile", mais plutôt envisager sa conservation en tant qu'expression de ce même développement.

A ce sujet, cette recherche se propose d'étudier les avenues possibles d'une cohabitation harmonieuse entre deux formes distinctes, mais non incompatibles, d'occupation de l'espace: i.e., l'espace parc et l'espace humanisé. Il est entendu que, tout au long de cette recherche, ce sont les multiples interrelations entre ces deux types d'espace qui retiendront particulièrement notre attention.

Pour ce faire, nous tentons au plan théorique (chapitre 1) de cerner et de dresser les avantages que représente le développement endogène, autocentré, intégré... pour les communautés confrontées à une destructuration de leur espace. Au deuxième chapitre nous analyserons la situation des espaces de développement local (profil socio-territorial, l'organisation institutionnelle, les expériences innovatrices) de la zone périphérique et le contexte socio-économique dans lequel évolue la population de ce secteur. Par la suite, nous dressons un historique de la mise en place du Parc Saguenay et des tractations qui ont eu lieu entre les gouvernements fédéral et provincial afin d'établir leur autorité sur l'espace convoité.

De plus, il y sera fait mention du rôle de l'Etat dans le processus de réalisation du plan d'action concerté qui identifie les grandes lignes d'orientation de l'aménagement de la ZOPE.

La perception de divers intervenants du milieu (élus, membres d'associations, entrepreneurs privés, individus, ...) concernant la capacité de la Société Touristique à planifier et à coordonner le développement micro-régional de la ZOPE, fait l'objet du chapitre 4. Dans cette même partie, le directeur de la S.T.F. pose un regard critique sur la formule retenue pour assumer le développement. Afin d'élargir notre connaissance des expériences étrangères, le chapitre 5 est réservé à l'identification des nouveaux concepts de parcs

intégrant la dimension humaine à l'intérieur (et au même titre) des préoccupations de conservation des ressources naturelles.

Par la suite, nous procéderons à une confrontation entre notre hypothèse de base, les attentes du milieu, la réalité vécu par la S.T.F. et les expériences étrangères recensées dans cette recherche.

Enfin, nos intérêts de recherche étant marqués pour le développement du concept de "parc humanisé"<sup>(16)</sup> et l'harmonisation des rapports entre les populations locales et l'administration du parc, nous réservons le dernier chapitre pour en ébaucher les grandes lignes maîtresses; à ce titre, le secteur d'étude retenu représente un laboratoire extraordinaire.

## . Méthodologie

La réalisation d'une telle recherche ne peut se concrétiser qu'avec l'aide d'un support méthodologique rigoureux. A partir de la problématique présentée et les objectifs poursuivis, la démarche conceptuelle inductive apparaît comme la plus intéressante à explorer. Cette démarche s'attache à un même ordre de faits et consiste à remonter d'un certain nombre d'expériences singulières à une proposition plus générale, inspirée de notre cadre théorique sur le développement endogène.

Ainsi le coeur de notre recherche se situe, dans un double processus d'observation participante et d'enquête conscientisante.<sup>(17)</sup> Ces techniques nous permettront d'appréhender la perception que se font les habitants de la ZOPE de leur environnement, de leur localité, de leurs institutions à créer, etc.. C'est une observation de visu complétée par diverses méthodes et techniques: entrevues, analyse de documents historiques de nature qualitative, descriptive et analytique essentiellement. Quant à l'unité territoriale d'observation, nous nous limitons, au Québec, au territoire couvert par la ZOPE du Parc Saguenay.

En ce qui regarde les expériences étrangères, notre cadre de référence correspond aux trois parcs naturels régionaux visités en 1984 lors d'un stage d'étude (Brière, Morvan et Vercors) et au Parc national des Cévennes que nous avons eu le plaisir d'explorer en 1986. Les autres expériences citées dans cette recherche sont, à notre regret et faute d'avoir pu les visiter, le fruit de nombreuses lectures.

En ce qui concerne l'unité sociale, il importe de couvrir un ensemble d'intervenants dont la provenance diffère: milieu municipale, associatif, privé, individuel, etc. Nous avons enquêté auprès de 15 informateurs clés<sup>(18)</sup> issus du milieu local. Ces gens sont, en raison de la position qu'ils occupent, des témoins privilégiés d'une histoire et d'un processus social donnés. Nous pensons, à titre d'exemple, à des gens qui occupent des fonctions telles que conseiller municipal, directeur ou président

d'association, d'intervenant communautaire, de journaliste, d'intervenant reconnu dans le domaine du tourisme, etc. Cette technique peut comporter un pourcentage d'erreur dans la mesure où les intervenants ne reflètent pas nécessairement les opinions de la majorité. En d'autres termes, nous ne croyons pas que l'idéologie et les aspirations d'une société ou d'un groupe social soient égales à la moyenne statistique des pensées des individus. Toutefois, elle apparaît comme la meilleure approche pour tâter le pouls de la population locale. (Voir annexe 1).

Pour ce faire, nous avons préparé un questionnaire qui se divisait en trois parties: 1) l'implantation du parc et ses conséquences, 2) les appréhensions face à l'institutionnalisation des rapports dans la ZOPE, et 3) un volet prospectif. Ces questionnaires n'étaient qu'un guide pour diriger la discussion et s'assurer que tous points seraient abordés. Les entrevues étaient de type ouvert, i.e. qu'elles laissaient pleine liberté aux intervenants d'exprimer leurs opinions sur leurs vécus et aspirations. Suite à cet exercice, il nous a été possible de porter une attention particulière sur l'aspect de la conscientisation. Cet aspect touchait particulièrement les mouvements de contestation et de "contre-pouvoir" qui prenaient naissance à l'automne 1984.

En guise de conclusion à cette recherche, nous procéderons à une confrontation entre les attentes exprimées par le milieu face à la question du développement local, le vécu de la Société Touristique du Fjord en tant que structure de

concertation et de coordination, les expériences étrangères et enfin avec les attentes, plus globales du cadre théorique retenu, cette partie devant déboucher sur un scénario où nous énoncerons nos recommandations vis-à-vis l'institutionnalisation des rapports entre les divers partenaires associés au développement local.



### NOTES ET REFERENCES

1. Peltier, Francis-Moeva, Parcs nationaux, tourisme et environnement ... culturel, ds Tourisme en espace concerté, tourisme en espace rural: opposition ou complémentarité?. Colloque de AIEST, 1974, pp. 97-100
2. Leynaud, Emile, Les parcs nationaux, territoire des autres, ds L'Espace géographique. no.2, 1985, 127-138 p.
3. Sadler, B., National parks and surrounding lands, dans The Canadian National Parks: today and tomorrow conference II. 2 volumes, 1979, pp. 269-292.
4. Peltier, Francis-Moeava, op. cit.
5. Bassand-Guindani identifie le mal-développement comme le processus par lequel les diverses régions, dans les pays industrialisés se transforment sur le mode inégal et dépendant. Le terme est relativement nouveau et la distinction qu'il permet de faire entre développement et sous-développement est essentielle.
6. Parcs Canada, lors de la création de ces deux parcs, a exproprié des communautés vivant à l'intérieur du périmètre retenu pour les fins du parcs de conservation. Cette expropriation a éliminé du même coup du parc des activités traditionnelles que l'on essaie maintenant de rappeler par la mise en place de centres d'interprétation, de musées et même par la reconstitution d'éléments de l'habitat traditionnel, mais malheureusement sans vie. Alors qu'il aurait été plus raisonnable d'instaurer des normes environnementales plus strictes pour ces habitants et éviter un déracinement de populations qui est socialement inacceptable.
7. Pour Leynaud, le terme espace-parc exprime bien le caractère original des territoires classés comme tels dans notre société. Il traduit aussi la nature de l'espace-parc, produit social au même titre que l'espace rural et l'espace urbain.
8. Expression consacrée par Olivier Godard et qui exprime la prise en main des espaces de développement local par les collectivités locales i.e., le développement par et pour les gens du milieu.
9. Joyal, André, Le rôle du Tiers-secteur dans le développement économique et régional, dans Le Laboratoire en économie et gestion des systèmes de petites dimensions. UQTR, 1984, 27 pages.
10. Comité des maires du Bas-Saguenay, Mémoire sur Parc Saguenay, dans

Audiences publiques sur Le Parc du Saguenay. Tome I, automne 1982,  
p.46.0 - 46.12.

11. La Société Touristique du Fjord est un organisme supra-municipal à but non lucratif qui est constitué des onze maires du milieu et de onze représentants choisis parmi des promoteurs, organismes ou individus du milieu.
12. Ce plan est le résultat d'une concertation entre neuf ministères québécois (comité interministériel) et les onze maires membres du comité de promotion du Parc du Saguenay (comité du milieu)
13. Joyal, A., op. cit.
14. Leynaud, E., op. cit.
15. Ojeda Rivera, J.F., Le Parc National de Donana et son environnement, dans la Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Toulouse, Tome 56, fascicule 2, 1985, pp. 225-242.
16. Grossomodo c'est un concept de parc où s'intègre, s'imbrique et s'harmonise tant les éléments naturels du paysage que les éléments culturels. C'est en quelque sorte l'établissement des bases d'une symbiose entre l'homme et la nature.
17. Humbert, C., et Merlo, J., L'enquête conscientisante: problèmes et méthodes. document de travail/5, Ed. l'Harmattan, 86 pages.
18. Il s'agit en fait de repérer ces intervenants selon trois critères principaux: 1) leur situation objective dans le milieu, 2) leur ligne d'action et 3) leur impact réel dans la réalité concernée. Une première rencontre préparatoire a donc été réalisée afin de situer et déterminer les intervenants à retenir pour les fins de l'entrevue. Au terme de cette exercice 15 personnes ont été interviewées.

## I. DEVELOPPEMENT ENDOGENE

Ces dernières années, de profonds changements ont marqué le débat sur le développement local, particulièrement dans les régions marginalisées, tel le Bas-Saguenay, où le développement local devient une préoccupation quotidienne en raison des signes alarmants de dépérissement économique et démographique. Défavorisé et mal développé, le Bas-Saguenay est à l'image, selon une enquête du Conseil des affaires sociales et de la famille, d'une réalité nationale. Cette enquête tend à démontrer, indépendamment de l'indicateur d'analyse, que le Québec se partage en deux groupes de citoyens. Ceux qui vivent dans des municipalités en voie de désintégration ou dans un état de sous-développement économique et social et ceux qui vivent dans des municipalités ou villes en croissance démographique et en développement. L'analyse de l'ensemble des indicateurs (regroupés autour des thèmes: la qualité de l'éducation et de la culture, la criminalité, la mésadaptation sociale et l'état de santé) révèle que les communautés de l'arrière-pays en milieu rural sont dans un état critique de désintégration démographique et économique.

En réponse à cette crise, on constate, de plus en plus, que le discours des politiciens et des fonctionnaires exploite des termes nouveaux dont l'axe central est la maîtrise locale du développement. Il n'est donc pas étonnant d'entendre de la part de nos élus, des slogans aussi variés que "raviver les dynamismes locaux", "utilisons d'abord les forces vives du milieu", "réduisons la dépendance du local", etc.

Cette transformation du vocabulaire est en bonne partie conditionnée par les diverses mutations induites par l'évolution technologique, les changements des mentalités, le développement du tourisme, les opérations de protection de la nature, etc. Ces mutations, prétendra F. Gerbaux, ont occasionné pour le milieu rural une perte de sa capacité d'autorégulation que l'on lui reconnaissait auparavant.<sup>(1)</sup>

Par ricochet, les centres de décisions propres à chaque secteur, à l'exemple du tourisme, de la conservation du patrimoine naturel, de l'imposition de quotas pour les exploitations agricoles, etc., ne se situent plus au niveau du local mais à un niveau supérieur. Les gens du milieu sont déssaisis de leur propre environnement au profit d'intérêts exogènes mais dont l'origine et la provenance sont vaguement perceptibles.

A notre avis, le concept du développement endogène se prête bien à la réflexion que nous poserons sur le contexte particulier d'une région en mal d'identité et en périphérie d'un parc national. Notre démarche se propose donc d'explorer les possibilités de récupération du local par le milieu. Pour ce faire, nous allons, dans les prochaines lignes, esquisser les contours du concept choisi.

### 1.1 Définition du développement endogène

Le développement endogène correspond au processus par lequel une population acquiert une plus grande autonomie dans la définition et la satisfaction de ses besoins, dans la solution de ses problèmes et l'élaboration de son devenir. Le développement endogène s'inscrit au croisement de plusieurs préoccupations:

- 1) répondre aux aspirations des populations locales,
- 2) atténuer les conséquences de la crise économique actuelle,
- 3) mieux maîtriser le contenu matériel et social du développement.<sup>(2)</sup>

Selon Ignacy Sachs<sup>(3)</sup> le développement endogène se décompose en trois éléments étroitement imbriqués, soit: 1) la capacité culturelle des populations locales à se penser et à innover, 2) la capacité politico-administrative à prendre des décisions autonomes et à organiser leur mise en oeuvre et 3) la capacité de l'appareil de production à assurer sa reproduction élargie en conformité avec les objectifs sociaux du développement. Ceci doit donc être vu dans une perspective où, de la part des collectivités locales, l'objectif ultime correspondrait à la recherche du renforcement de l'autonomie, à un désir d'auto-formation et à la préservation d'espaces locaux et régionaux de développement.

Naturellement, le développement endogène ne signifie nullement le retour à une autarcie plus ou moins mythique.<sup>(4)</sup> Il sollicite plutôt l'aptitude des collectivités à prendre des initiatives et à concevoir leur action en fonction du développement dans un cadre de coopération volontaire avec d'autres collectivités. Ainsi, tel que souligné précédemment par I. Sachs, le développement endogène repose sur l'émergence de la capacité des populations locales à prendre en charge la définition de leurs besoins et à mobiliser leurs ressources matérielles et culturelles autour de projets élaborés de manière autonome.<sup>(5)</sup>

Ce type de développement, i.e. l'autonomisation de la prise de décision au niveau local, implique aussi la restructuration du rôle de l'Etat dans le développement et la planification économique. Car planifier le développement endogène c'est planifier pour l'autonomie, c'est une ~ planification participative, démocratique et ascendante. Cette démarche commande donc l'exploration de modes nouveaux de développement et la considération d'horizons temporels plus éloignés.

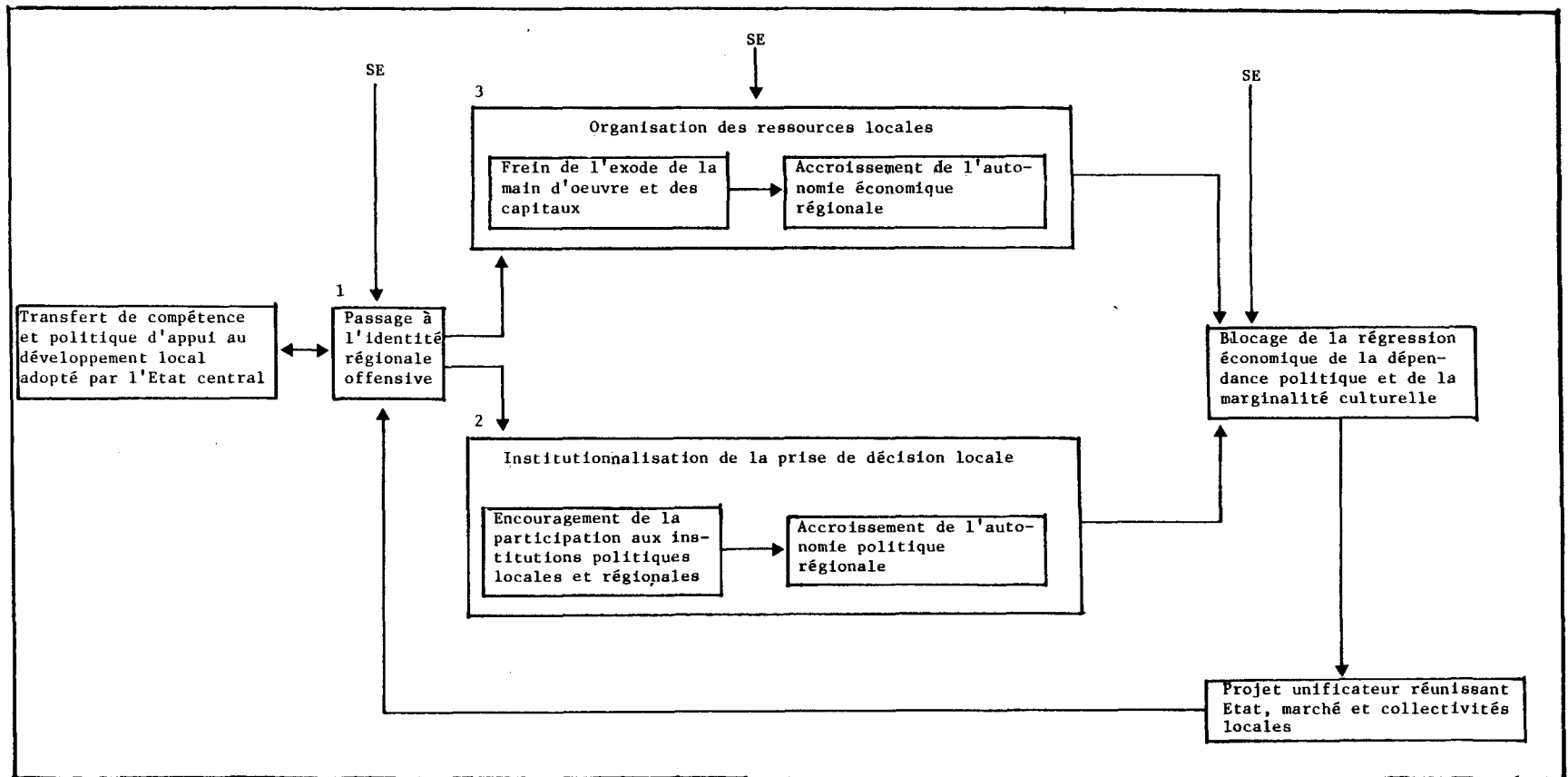
La figure 1 présente un schéma idéalisé visant l'atteinte des objectifs de développement de l'ensemble des intervenants impliqués dans le processus de développement endogène. Pour ce faire, tous les acteurs doivent s'entendre sur la nécessité d'un changement du cadre institutionnel traditionnel au profit d'une nouvelle organisation institutionnelle (organisation des ressources locales et institutionnalisation de la prise de décision locale). Une

organisation opposant une mentalité stérile de responsabilité exclusive pour une mentalité dynamisante de co-responsabilité où les instances concernées aux divers niveaux seraient considérées comme des partenaires d'une "planification négociée"<sup>(6)</sup> à l'intérieur d'un projet unificateur réunissant l'Etat, le marché et les collectivités locales. Néanmoins, pour y arriver, il faut définir une structure territoriale de base qui soit considérée comme l'espace de référence et se doter d'une stratégie collective de développement pour provoquer la mutation des comportements.

Cet organe, lieu d'expression équilibrée des rationalités et intérêts en présence, doit être en mesure d'assurer à la fois la cohérence des initiatives et de programmer celles qui doivent être prises.<sup>(7)</sup> Selon O. Godard,<sup>(8)</sup> c'est un instrument collectif et non pas un instrument propre à un seul acteur ou groupe d'acteurs. Sinon, elle perdrait de sa puissance d'adhésion et d'entraînement. La structure, lieu d'expression collective, constitue donc un contrat social.

Figure 1

SCHEMA DU DEVELOPPEMENT ENDOGENE



SE: facteurs socio-économiques

- 1: existence d'un contexte économique, social, politique et culturel favorable à l'éclosion
- 2: capacité politico-administratif à prendre des décisions autonome
- 3: capacité de l'appareil de production à assurer sa reproduction



Enfin, ce que rappelle le développement endogène, c'est surtout l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat, les organismes marchands et la société civile. Il suppose donc une structure de concertation inter-niveau avec un souci spécial d'assurer le regroupement de l'action des divers acteurs sans pour autant soumettre un de ces intervenants à une nouvelle tutelle. D'où l'importance de se doter d'une stratégie collective du développement local pour provoquer la mutation des comportements.

En résumé, une politique de développement endogène prône comme axe central la maîtrise du développement local. Le raisonnement qui sous-tend cette nouvelle orientation apparaît à l'esprit de Françoise Gerbaux comme étant le suivant:

"Jusqu'alors les processus à l'oeuvre ont soumis les activités économiques locales à un rapport de dépendance avec l'extérieur. La nouvelle démarche proposée voudrait désormais tendre à changer ce rapport et faire reposer le développement sur les forces internes à la région et à la société locale, avec pour objectif <sup>(9)</sup> la mise en valeur des ressources locales".

La définition du développement endogène aidant, nous tenterons de répondre à la question: quels sont les conditions et moyens de la formation d'espace de développement local disposant d'une certaine autonomie?

## 1.2 Conditions et moyens pour la formation d'espaces de développement local disposant d'une certaine autonomie.

Avant de poursuivre, il importe de définir la notion d'autonomie locale comme une certaine maîtrise locale des choix de développement, i.e. la maîtrise de la re-production de l'espace local. Tel que souligné dans la première partie du chapitre, la notion d'autonomie locale ne se caractérise pas par la création d'une société autarcique, mais s'ouvre plutôt sur l'échange économique, social et culturel. De plus, l'affirmation ou la préservation d'une identité locale s'y concilie sans pour autant dénigrer la possible appartenance à des ensembles politiques et culturels plus larges.<sup>(10)</sup> Il ne s'agit donc pas de rejeter les pratiques locales au titre d'archaïsme et de promouvoir d'autres principes radicalement différents. Au contraire, il faut s'appuyer sur celles-ci afin de favoriser l'éclosion d'espaces de développement local.

La notion d'autonomie appelle aussi à la prudence quant à l'identification d'un niveau spatial de développement local. Considérer un niveau spatial unique serait courir à la ruine car les espaces de développement local se produisent à des échelles différentielles (le quartier, la ville, une petite région rurale, ...).

Partant de là, de quoi dépend un développement local plus autonome? La diversité des situations (géographique, économique, sociale, culturelle,...)

rend impossible toute modélisation du développement local. L'unicité de chaque situation oblige à tenir compte du contexte où elle évolue. De là, Olivier Godard<sup>(11)</sup> identifie trois conditions générales devant être réunies pour l'atteinte d'un développement local plus autonome:

- 1) l'existence d'une organisation sociale locale permettant à la population d'acquérir une certaine maîtrise des orientations générales du développement sur le moyen et le long terme, notamment au regard de ses conséquences en termes de qualité et de modes de vie;
- 2) l'existence d'un contexte économique, social et institutionnel favorable à l'éclosion d'initiatives locales de développement;
- 3) l'existence de lieux sociaux où se trouvent effectués, de manière plus ou moins formelle mais concrète et opératoire, d'une part un travail d'harmonisation et de cohésion entre les initiatives et démarches locales, et d'autre part un travail analogue d'articulation du développement local au processus de développement s'inscrivant dans un contexte plus large et mis en oeuvre par des acteurs économiques et institutionnels extérieurs à l'espace local.

La coexistence de ces trois conditions générales au développement local dépendra du contexte (politique, social, culturel, institutionnel, écologique, économique et technique) local où elles évoluent. Ainsi, les potentiels de développement local seront différents d'un espace local donné à un autre et devront être traités en fonction de leur propre contexte.

Olivier Godard souligne aussi, avec beaucoup de nuances, les facteurs favorables à l'éclosion d'un véritable développement local autonome. Parmi ceux-ci, on distingue ceux qui caractérisent le potentiel local et ceux qui ont trait au positionnement de l'espace local dans des ensembles plus vastes. Il est donc possible de regrouper autour de trois grands thèmes les facteurs favorables au développement local.

1) Tout d'abord, les facteurs liés aux ressources matérielles et humaines locales (actuelles et potentielles). Dans ce cas, le niveau d'éducation et de formation de la population, les savoirs techniques et les capacités entrepreneuriales, les ressources naturelles, le patrimoine architectural et culturel et enfin, l'existence d'une épargne locale sont autant d'éléments devant être considérés en vue d'une analyse centrée sur les potentiels de développement local.

2) Un deuxième thème fait référence aux pouvoirs et capacités d'organisation du niveau local. Ici, les normes, les institutions publiques locales, les formes sociales locales de solidarité proche, les structures de réflexion, d'animation, d'information, d'action collective, etc. seront au centre des préoccupations d'analyse du potentiel organisationnel de l'espace local.

3) Le dernier thème s'inspire des relations économiques nouées au sein de l'espace local de développement. On peut y distinguer l'existence de productions locales, de formes locales de réciprocité économique, de circuits économiques locaux, la présence au sein de l'espace local de centres

de décision économique responsables des activités réalisées dans cet espace et l'établissement de complémentarités directes ou indirectes entre les activités.

Dans le prolongement de cette réflexion sur le développement local, l'insertion de l'espace local de développement dans des ensembles plus vastes doit aussi faire l'objet d'une analyse minutieuse. Une connaissance sur le positionnement de l'espace étudié par rapport à d'autres peut être établie par l'étude de la situation géographique, de l'accès des responsables locaux à des centres de décision relevant d'instances supérieures (politique et économique), de l'organisation d'un système local d'information sur les changements techniques et économiques. Outre ces dimensions, les considérations devront portées aussi sur la capacité du milieu à capter et à mettre à profit les flux de marchandises et de personnes qui peuvent traverser l'espace local, les apports économiques extérieurs et les politiques d'appui au développement local adoptées par les institutions de niveau supérieur et en particulier par l'Etat central.

Afin d'être efficaces, ces politiques doivent permettre d'éliminer ou tout au moins réduire les obstacles au développement sans induire parallèlement d'effets pervers affaiblissant ou destructurant l'espace local.

Toute chose n'étant pas parfaite, le développement local sera confronté à un ensemble d'obstacles ralentissant la maîtrise du développement par les

collectivités locales. Notons à cet effet, le manque et le gaspillage des ressources en place (humaines, matérielles, financières, ...), le faible niveau de formation, l'existence d'un fort prélèvement économique par des agents extérieurs, la centralisation des ressources et des décisions, la difficulté à établir un ensemble de complémentarités, etc.

### 1.3 La place respective des acteurs économiques de la société civile et de l'Etat dans la dynamique du développement local.

Situer le rôle de chaque acteur "dans le processus de développement local" oblige à établir une distinction ne serait-ce qu'approximative, entre les trois types d'acteurs qui interviennent dans le processus de développement local. Aussi, la distinction réalisée permettra d'appréhender "les logiques spécifiques qui peuvent animer chaque type d'intervenant ou d'acteur en regard de la problématique du développement local, d'identifier leur champs propre d'activité et de responsabilité à cet égard, et finalement d'éclaircir les formes d'articulation, coopérative ou conflictuelle, qui peuvent se nouer entre."(12)

Dans le contexte organisationnel actuel, l'Etat apparaît comme un des rouages importants au moins du point de vue financier, politique et décisionnel qui intervient dans le développement local. Il infléchit les politiques nationales liées au local, oriente les actions d'aménagement sur le territoire, subventionne divers projets et activités issus du milieu .... On

désignera donc l'Etat comme "toutes les structures politiques et administratives d'un pays".<sup>(13)</sup> Cet acteur du développement local qu'est l'Etat comprend à la fois le monde politique (les institutions publiques dirigées ou animées par des élus, députés, maires...) et tout le rouage de l'administration publique.

Ainsi, il ne faut pas sous-estimer toutes les possibilités mises à sa disposition et sa capacité d'infiltration tentaculaire dans tous les mécanismes du développement local. Il faut donc s'attendre à ce que certains élus politiques essaient de contrôler étroitement les actions engagées et les organisations qui en sont les promoteurs directs. Il est déjà arrivé qu'un responsable d'une municipalité ait tenté d'entreprendre une reprise en main des diverses organisations qui agissaient jusqu'alors à la périphérie de sa collectivité d'une manière relativement autonome. Favoriser une telle approche s'avère fort néfaste pour le développement local.

Il faut donc voir le rôle de l'Etat comme étant un vecteur de transmission des connaissances, d'aide technique et logistique et pourvoyeur de dollars pour assurer la prise en charge. L'Etat a l'obligation de libéraliser l'information et les ressources de façon à ce qu'elles atteignent la société civile intéressée par la question du développement local.

Afin de simplifier la compréhension du rôle de l'Etat, nous allons le diviser en deux unités distinctes, i.e. l'Etat central (les gouvernements fédéral et

provincial) et l'Etat territorial (les administrations municipales et les maires). Etant plus près des collectivités, l'Etat territorial doit prendre l'initiative, ou une part importante, dans le travail "d'horizontalisation" du développement. Alors que face à la revendication de l'autonomie locale, le rôle de l'Etat central est de soutenir les initiatives locales en ce sens qu'il voit à éliminer certains obstacles au développement local. Ces obstacles pour le local peuvent se situer à divers niveaux: formes institutionnelles non conformes aux besoins du milieu, faiblesse de l'expertise et des moyens disponibles localement, etc.

Quant aux acteurs économiques, ils se cristallisent autour des entreprises de transformation, de commerce et de service. On considère donc comme acteur économique toute unité décisionnelle de base de l'activité et du développement économique.

Les acteurs économiques ont un rôle de première importance quant à l'émergence d'une créativité locale. C'est par eux que s'enclenchera le développement sur le terrain. Orchestrant leurs efforts avec les autres partenaires, ils se doivent de dépasser le stade "d'attentisme" parce qu'ils sont le véhicule du développement, ils sont les investisseurs. Les acteurs économiques ont à jouer le rôle de relais entre l'Etat et la société civile. C'est finalement par eux que sera canalisé le développement.



Enfin, le dernier des types d'acteurs correspond à la société civile, i.e. le substrat sur lequel s'appuient les deux autres pour assurer leur autorité. Cet acteur englobe toutes les formes d'organisation de l'action et de la représentation de la population qui ne sont pas médiatisées par l'appareil politique et administratif d'Etat. Toutefois, dans son essence même, la société civile n'a pas de préoccupations lucratives liées à la réalisation d'une activité productive, de loisirs ou de services.

C'est dans des champs non directement économiques qu'elle exprime sa présence et son autorité. Elle s'identifie, dans une certaine mesure, à l'intérieur d'une logique de contre-pouvoir vis-à-vis des pouvoirs constitués ou dominants. C'est aussi elle qui se porte à la défense des dimensions écologiques, sociales et culturelles du développement économique et technologique.

Ainsi, l'un des enjeux majeurs dans la dynamique du développement local et dans les conditions d'articulation des espaces locaux de développement aux espaces supérieurs, réside dans la capacité des divers intervenants à coopérer et à dialoguer entre eux. Et ce, dans le but évident de parvenir à une certaine maîtrise du développement, dans son contenu matériel, ses formes sociales et son rythme.

A partir de cet énoncé visant une nouvelle organisation institutionnelle, deux orientations préalables peuvent être soulevées afin d'assurer la réussite du

développement local. D'une part, il ne s'agit pas de concentrer tout dans les mains d'une institution spécialisée au détriment des divers acteurs actuellement impliqués dans le développement. Il est clair que de nouveaux rapports entre les divers acteurs s'imposent de manière à enrayer les processus d'externalisation de l'environnement.

D'autre part, le souci d'assurer à la fois la prise en compte des enjeux locaux et globaux des problèmes d'environnement amène à préconiser la réorganisation des structures territoriales et à établir de nouveaux rapports entre les divers niveaux du système de planification ou d'orientation du développement.

L'objectif primordial est donc d'aboutir à une action concertée, voire une planification contractuelle qui donne une armature au développement local. C'est en quelque sorte l'établissement d'un contrat social.

#### 1.4 Nouvelle organisation institutionnelle

Cette portion de chapitre représente le noyau autour duquel gravitera notre réflexion tout au long de cette étude. Il s'agit, à la lumière du concept de développement endogène et le positionnement des acteurs sur l'échiquier du développement local, de porter une attention toute particulière à l'édification d'une structure de développement supra-locale issue du regroupement volontaire des acteurs locaux. Toutefois, et nous en sommes bien

conscients, l'un des obstacles majeurs du développement réside dans la difficulté de déterminer quelle est l'institution la mieux adaptée à la fonction de gestion et d'application d'un plan ou d'un programme de développement.

Soulignons que nous ne tentons pas de proposer ici un modèle de développement applicable à toutes les régions en mal de développement. Notre préoccupation étant principalement liée à l'implantation d'un Parc national dans une région défavorisée, nous esquisserons un cadre conceptuel (institutionnel) qui permette de définir localement des alternatives de développement, celles-ci devant bien sûr, être conduites par ceux-là même qui vivent les conflits et les problèmes.

Le regroupement collectif sur une base volontaire présente bien des avantages. Il permet notamment de générer des idées et des moyens suffisants pour aborder des problèmes qui ne peuvent être traités convenablement sur une base individuelle. De plus, une structure institutionnelle de planification issue d'une association de bon gré entre divers acteurs, offre indéniablement l'avantage de leur représentation à des niveaux territoriaux supérieurs.

Cette structure de planification dont nous verrons plus loin les orientations, les rôles, les fonctions, etc, ne doit surtout pas être un lieu de désaisissement des divers acteurs actuellement impliqués dans des tâches de développement économique et social. Confier le tout à une institution de

gestion spécialisée serait prononcer la mise à mort du développement endogène. Il est plutôt question de favoriser l'éclosion de nouveaux rapports entre ces divers acteurs et d'ouvrir le dialogue sur la nécessité de la prise en compte des enjeux locaux et globaux. C'est-à-dire que l'idée sous-tendue ici correspond au dépassement du cadre de référence du simple espace local et s'étend au delà de ses limites (la zone d'appartenance, la micro-région, la région, le territoire national, etc.).

Ce raisonnement implique dès lors que les divers niveaux doivent être stimulés à coopérer effectivement ensemble. Pour ce faire, les bases d'une concertation inter-niveaux et un rééquilibrage des pouvoirs doivent être jetées. Néanmoins, la mise sur pied d'une nouvelle organisation des rapports entre les acteurs nécessite l'insertion d'un contre-pouvoir ou de contre-influences au sein de la structure institutionnelle. Du même coup, ceci permettra de contrebalancer la possible main mise d'un individu ou d'un groupe sur les destinées du développement en fonction de leur propre logique.

Ces enjeux de pouvoir justifient pleinement la vigilance des groupes sociaux concernés par l'institution de planification. Mais ils ne sauraient conduire à l'idée fatale de concevoir un développement local autonome sans planification<sup>(14)</sup> en laissant libre cours aux seules lois du marché. Pour les gens de la base, au même titre que les autres acteurs, la planification micro-régionale est essentielle pour le maintien des éléments dynamisants nécessaires au développement local. D'une part, la planification assure

l'articulation et la synthèse entre une approche descendante et une approche ascendante amorcée à partir du niveau local, cette dernière étant plus horizontale, intégratrice et territoriale. D'autre part, la planification se caractérise comme une approche intégrée du développement du territoire soucieuse de réduire les disparités que les évolutions spontanées et les phénomènes d'attraction et de polarisation tendent toujours à creuser de plus en plus.

Une des options de la planification se matérialise autour de la notion de "programmes-contrats". Ceux-ci ne sont pas des projets isolés mais un ensemble intégré d'actions ou de projets complémentaires tendant à favoriser l'émergence de nouvelles pratiques. De plus, le programme-contrat présente l'avantage de ne pas plaquer partout les mêmes actions et les mêmes priorités puisqu'il appartient aux divers acteurs d'en élaborer le contenu et les modalités.<sup>(15)</sup>

L'existence de programmes-contrats suppose aussi qu'il se trouve un lieu, un cadre institutionnel adapté aux potentialités locales où tous ont droit de parole. A ce propos, il est possible d'identifier trois principes<sup>(16)</sup> de base présidant à l'implantation d'une structure de planification:

- mettre en place une autorité horizontale capable de dépasser les particularismes sectoriels et concernée par toutes les facettes du

développement et jouant constamment sur la complémentarité des différentes actions entreprises;

- éviter la spoliation des populations qui la réalisent au profit des intermédiaires qui s'insèrent entre la population et le marché;
- assurer la participation effective des populations concernées;

Le développement ne peut que gagner en efficacité si la participation de la population est effective et bien conduite.<sup>(17)</sup> N'y a-t-il pas de meilleur moyen pour adapter le plan de développement à son milieu social que de faire participer la population intéressée à son élaboration. Quoi qu'il en soit, la participation du milieu social à l'élaboration d'un programme de développement permet de donner à celui-ci les plus grandes chances d'adéquation au milieu pour lequel il est fait.<sup>(18)</sup> De toute évidence, l'efficacité d'un programme régional ou local de développement dépend à la fois de son caractère global et de la participation de la population non seulement à son élaboration mais aussi à son exécution.

Ceci nous amène à identifier les orientations majeures dont doit se doter la structure de planification pour jouer réellement sa fonction de relais<sup>(19)</sup>:

- 1) Elle doit favoriser le plein accès des partenaires concernés à l'information sur la situation locale sur les rapports entretenus avec le niveau supra-local et sur les projets et programmes d'actions envisagés ou décidés.
- 2) Elle doit assurer et encourager le partage de l'accès à l'expertise, et ce, de manière à permettre en particulier l'élaboration de

variantes et de contre projet. 3) Enfin, la structure doit affirmer la garantie d'une autonomie relative pour l'organe d'animation de cette planification afin d'éviter la main mise de quelques acteurs ou groupes sociaux que ce soit sur le processus de concertation et/ou de planification.

Dès ce moment et avec l'accord de tous ces adhérents, l'institution ou l'organe se définirait comme une organisation à la fois autonome et multi-dépendante. Pour se concrétiser, l'organe d'animation et de planification ne doit surtout pas être l'outil privilégié à un seul individu ou à un groupe d'individus mais plutôt un instrument collectif d'auto-développement. Sinon, l'organe perdrait du fait même sa puissance d'adhésion et d'entraînement vis-à-vis de la société locale dans l'ensemble. A ce stade, il deviendrait vain de poursuivre l'expérience.

C'est pourquoi aucune action de transformation des mentalités ne peut réussir sans une association étroite éliminant toute idée de supériorité entre ceux qui détiennent le savoir "officiel" et ceux qui possède une autre forme de savoir.<sup>(20)</sup> De plus si la tendance de transfert unidirectionnel n'est pas renversée, la notion même de démocratie est en danger. C'est en quelque sorte la raison qui nous amène à parler plutôt de formation, d'échange, de partage de connaissance et non de transfert, ce dernier concept véhiculant une connotation trop forte de pouvoir, permettant d'imposer un modèle culturel dominant.

Pour que le transfert de connaissances apporte une possibilité de création endogène, un ressourcement interne est nécessaire et ce ressourcement n'est possible que si les intéressés eux-mêmes prennent en charge leur propre formation pour surmonter la domination.<sup>(21)</sup> Sinon, c'est à la structure de planification et d'animation à en assumer une partie.

Dans le prolongement de cette réflexion, Olivier Godard<sup>(22)</sup> nous propose six rôles devant être dévolus à la structure autonome de planification et d'animation:

- . Confronter les projets;
- . Etudier les conditions de leur mise en oeuvre et de leur articulation;
- . Identifier les ressources nécessaires;
- . Arrêter les moyens nécessaires;
- . Programmer la réalisation des actions;
- . Observer et évaluer leurs effets.

La fonction médiatrice n'étant pas une mince tâche à assumer, divers dangers guettent la structure durant toute son évolution. Soulignons les trois risques les plus sérieux pour l'autonomie et la légitimité de la structure d'animation et de planification:



- 1) la bureaucratisation où l'institution s'autonomise au point de fonctionner par elle-même;
- 2) la main mise d'un groupe ou une coalition d'intérêt qui asservit la planification;
- 3) la paralysie de l'institution, enfermée dans un carcan de règles et de procédures manifestant la défiance des mandats qui refusent le minimum d'autonomie.

Il nous apparaît dès lors indispensable, pour aboutir à un développement endogène, de promouvoir des canaux de communication structurels et collectifs, et de développer un esprit de coopération. Cet esprit peut trouver ses racines par le biais d'un mouvement associatif valorisant l'autoformation, seul mécanisme à notre avis, capable de déclencher en périphérie d'un Parc national un processus novateur aidant à surmonter le mal développement.

Enfin, en guise de conclusion, il nous apparaît que la clé du succès semble résider dans l'autoformation et dans une nouvelle conception de l'éducation, moins dirigiste et plus participative.

# NOTES ET REFERENCES

1. Gerbaux, Françoise, Développement local et autonomie, ds Enjeux de l'autonomie ... pp. 79-88
2. Godard, Olivier, et al, Termes de référence pour les études sur le développement local et l'articulation des espaces de développement, CIREN, Paris, mars 1984, 16 p.
3. Sachs, Ignacy, Colonisation et écodéveloppement, ds Les phénomènes de frontières dans les pays tropicaux, Paris, 1981, pp. 201-207.
4. Guindani, Silvio et Bassand, Michel, Maldéveloppement régional et identité, Presses Polytechniques Romandes, Unesco, 1982, 200 p.
5. Godard, Olivier, Décentralisation et planification du développement endogène, conférence présentée au VII World Conference on Futures Studies tenue les 6-7-8 juin 1982, 17 pages.
6. Idem
7. Partant, François, La fin du développement: Naissance d'une alternative?, ed. François Maspéro, Paris, 1982, 186 pages.
8. Godard, Oliver, Planification du développement endogène et articulation des espaces de développement régionaux et micro-régionaux, CIREN, Paris, 1984 (février), 14 pages.
9. Gerbaux, Françoise, Op. Cit.
10. Godard, Olivier, Op. Cit., mars 1984.
11. Idem.
12. Idem.
13. Idem.
14. Godard, Olivier, Op. Cit., février 1984.
15. Godard, Olivier, L'adaptation des structures institutionnelles à la prise en compte de l'environnement dans l'orientation du développement, ds extraits de la conférence sur Lifestyles, environment and development: a European Perspective. Nairobi, 1982. pp. 137-155.

16. Sachs, Ignacy, Op. Cit., 1980.
17. Vellas, Pierre, Problèmes sociaux du développement, ed. Dunod, 1973, 115 pages.
18. Idem.
19. Puisqu'elle exprime certaines exigences ou intérêts de la base.
20. Ribes, Bruno, et al., Domination ou partage? Développement endogène et transfert de connaissance, UNESCO, Paris, 1980, 295 pages
21. Idem.
22. Godard, Olivier, Op. cit., février 1984.

## 2. PROFIL SOCIO-TERRITORIAL

Elément représentatif d'une région naturelle du Québec,<sup>(1)</sup> le fjord du Saguenay a fait l'objet, en 1983, d'un décret du gouvernement du Québec réglementant ce territoire à titre de parc de conservation. Ce milieu naturel devient dès lors le premier véritable parc de conservation issu de la loi 19 sur les parcs québécois.

Si l'on doit se réjouir de cette intervention étatique, il nous apparaît toutefois important de se questionner sur l'avenir de la zone qui vit en périphérie de ce parc. La décision politique d'implanter un parc peut être à l'origine de diverses mutations, surtout dans une économie désorganisée voire même dévitalisée. Vivant déjà en double périphérie, d'une part des centres urbains et industriels régionaux, et dans une moindre mesure, des grands centres urbains québécois (axe Montréal-Québec), le Bas-Saguenay se retrouve pour une troisième fois en situation de périphérie, celle d'un parc national.

Réservoir épuisé de ses ressources naturelles, cette zone rurale doit chercher une solution à sa survie et à sa restauration. Préserver son caractère naturel dans une période d'après-crise n'est pas une mince tâche, et pourtant, des gens s'enracinent et se battent pour trouver une alternative au développement, forcés par ailleurs de composer avec des cadres bio-physiques,

socio-économiques et socio-politiques contraignants. C'est l'objet de ce présent chapitre que d'esquisser le profil socio-territorial de la région d'étude.

## 2.1 Le milieu naturel

Appartenant à l'unité physiographique des Laurentides, le fjord du Saguenay provoque une rupture dans ce paysage aux formes adoucies et aplanies par le passage de quatre glaciations successives. Des langues glaciaires ont tour à tour emprunté ce corridor d'écoulement naturel, cette faille structurale, pour s'évacuer vers le sud, laissant derrière elles une vallée en forme d'auge glaciaire.

Parallèlement à cette fracture majeure que constitue le Saguenay, nous identifions deux vallées distinctes qui se caractérisent par leur profond encaissement dans le massif Laurentien, soit les vallées de la rivière Ste-Marguerite au nord et de la rivière St-Jean au sud.

Le milieu aquatique du fjord Saguenay est, quant à lui, un milieu très particulier dans le Québec méridional. Demeurées captives suite au retrait du glacier dans des bassins atteignant des profondeurs jusqu'à 300 mètres en certains endroits, une faune et une flore d'affinité arctique s'y est développée.

A elles seules, les caractéristiques géomorphologiques et océanographiques ne peuvent expliquer le grand intérêt de cette région. La zone entourant le Parc Saguenay présente d'autres spécificités dignes d'intérêt. De fait, en raison de sa localisation une zone de climat humide à été frais où les contrastes entre les étés et les hivers sont très forts, cette zone présente de grandes variations dans l'étagement de la végétation. Cette enclave orographique permet ainsi la pénétration de l'érablière à bouleau jaune dans quelques secteurs de bas relief, essentiellement dans le fond des vallées. Le principal échantillon se localise dans la vallée de la rivière Eternité, là où l'on retrouve un micro-climat propice au développement d'un tel peuplement. Néanmoins, c'est le peuplement constitué par la sapinière à bouleau blanc qui occupe la majorité des plateaux bordant le Saguenay.

Ces caractéristiques bio-physiques de la ZOPE expliquent en partie certains traits socio-économiques du Bas-Saguenay, l'aspect quelquefois austère du milieu et la dynamique du relief imposant aux hommes des habitudes de vie particulières.

## 2.2 Le contexte socio-économique

La ZOPE, sous région du Saguenay-Lac St-Jean, est un vaste territoire de 3 365 59 km<sup>2</sup>,<sup>(2)</sup> habitée par une faible population de 32 220 personnes. Cette population se répartit inégalement dans 11 municipalités,

majoritairement rurales, mais elle se concentre à 65% dans une seule agglomération urbaine: ville de La Baie.

Les principaux secteurs d'activités où se concentrent les travailleurs sont le primaire et le tertiaire (exception faite de Ville de La Baie). D'une façon générale, on constate une dichotomie homme-femme dans la répartition des emplois. Les femmes occupent particulièrement les emplois de type sédentaire, i.e. les emplois que l'on retrouve dans la municipalité: santé, éducation, services commerciaux, administration, services publics, etc.. Les hommes, eux, occupent en majorité des emplois exigeant une certaine mobilité (transport, industrie de transformation, forêt, ...). (Tableau 1)

Globalement, l'évolution démographique de la ZOPE présente une relative stabilité (Graphique). Néanmoins, et ce malgré le fait que la stabilisation des populations en milieu rural apparaît comme essentielle à l'entretien du paysage et à l'équilibre démographique régional (urbains/ruraux), cette évolution laisse entrevoir de graves conséquences sociales, spécialement dans le cas de la ZOPE où il nous semble irréaliste et imprudent de parler de maintien de la population. Dans l'hypothèse la plus optimiste d'un arrêt subit de l'exode des jeunes, la saignée démographique ne cesserait pas car le nombre de naissances et le nombre d'actifs continueraient à diminuer du fait de la structure démographique actuelle. D'où la nécessité d'injecter du sang neuf dans la zone.

Tableau 1

## POPULATION ACTIVE PAR SECTEUR D'ACTIVITE ECONOMIQUE

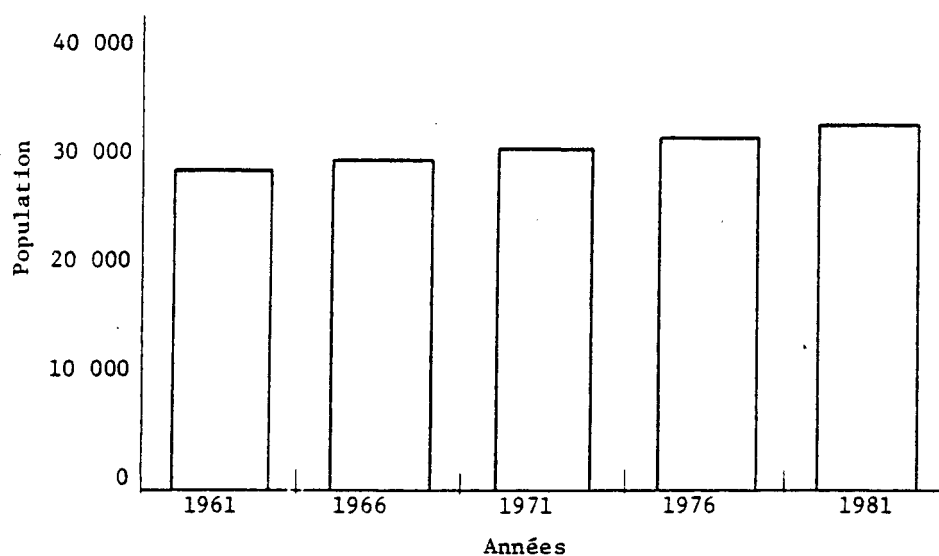
1981

Municipalité \ Caractéristiques des activités économiques	Administration et Santé		Education		Services administratifs et publics		Commerce (Service & vente)		Transport et Bâtiment		Professions primaires		Industries manufacturières et Transformations		Autres	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
La Baie	6,25	15,0	2,4	8,4	11,3	40,6	28,8	30,2	14,5	-	4,3	1,6	25,7	2,25	6,6	1,8
Ferland-Boileau	-	-	-	-	9,6	40,6	6,5	20,0	28,7	-	35,5	-	9,7	-	-	20,0
St-Félix d'Otis	-	12,5	3,0	-	3,0	37,5	23,5	50,0	23,5	-	11,75	-	26,5	-	8,8	-
Rivière Eternité	-	9,1	-	9,1	3,0	27,3	9,1	45,5	39,6	-	27,3	9,1	21,2	-	-	-
L'Anse St-Jean	2,8	18,2	-	13,6	7,0	27,2	21,1	22,7	25,4	-	30,9	4,5	12,7	4,5	-	9,1
Petit Saguenay	3,6	-	-	37,5	9,0	50,0	9,0	12,5	45,5	-	10,9	-	18,0	-	3,6	-
Baie Ste-Catherine	3,3	25,0	-	25,0	-	-	-	50,0	40,0	-	23,3	-	16,6	-	16,6	-
Tadoussac	9,0	9,5	2,3	-	15,9	28,5	13,6	62,0	38,6	-	4,5	-	15,9	-	-	-
Sacré-Coeur	5,0	2,6	1,0	7,7	5,0	28,2	10,0	61,5	32,7	-	16,8	-	26,7	-	3,0	-
Ste-Rose du Nord	-	7,7	-	-	12,0	15,4	12,0	53,8	24,0	-	24,0	-	20,0	-	8,0	23,1
St-Fulgence	5,9	12,1	3,3	5,2	6,6	37,9	14,0	36,2	24,8	-	16,5	5,2	26,5	3,5	3,3	-
Total Zone *	1,6	5,1	0,5	5,9	3,8	15,6	6,8	20,4	15,5	-	9,4	0,9	10,1	0,5	2,3	2,5

\* Les données sont exprimées en pourcentage

Source: Statistiques Canada, 1981



Graphique 1EVOLUTION DE LA POPULATIONDANS LA ZOPE1961-1981

Source: Statistiques Canada,  
1961, 1966, 1971, 1976 et 1981

### 2.2.1 La déprise agricole

"Il faut aider cette agriculture: car sinon il y aura une agriculture compétitive, mais à côté, des régions entièrement transformées en désert." (Léger et Hervieux, 1979)

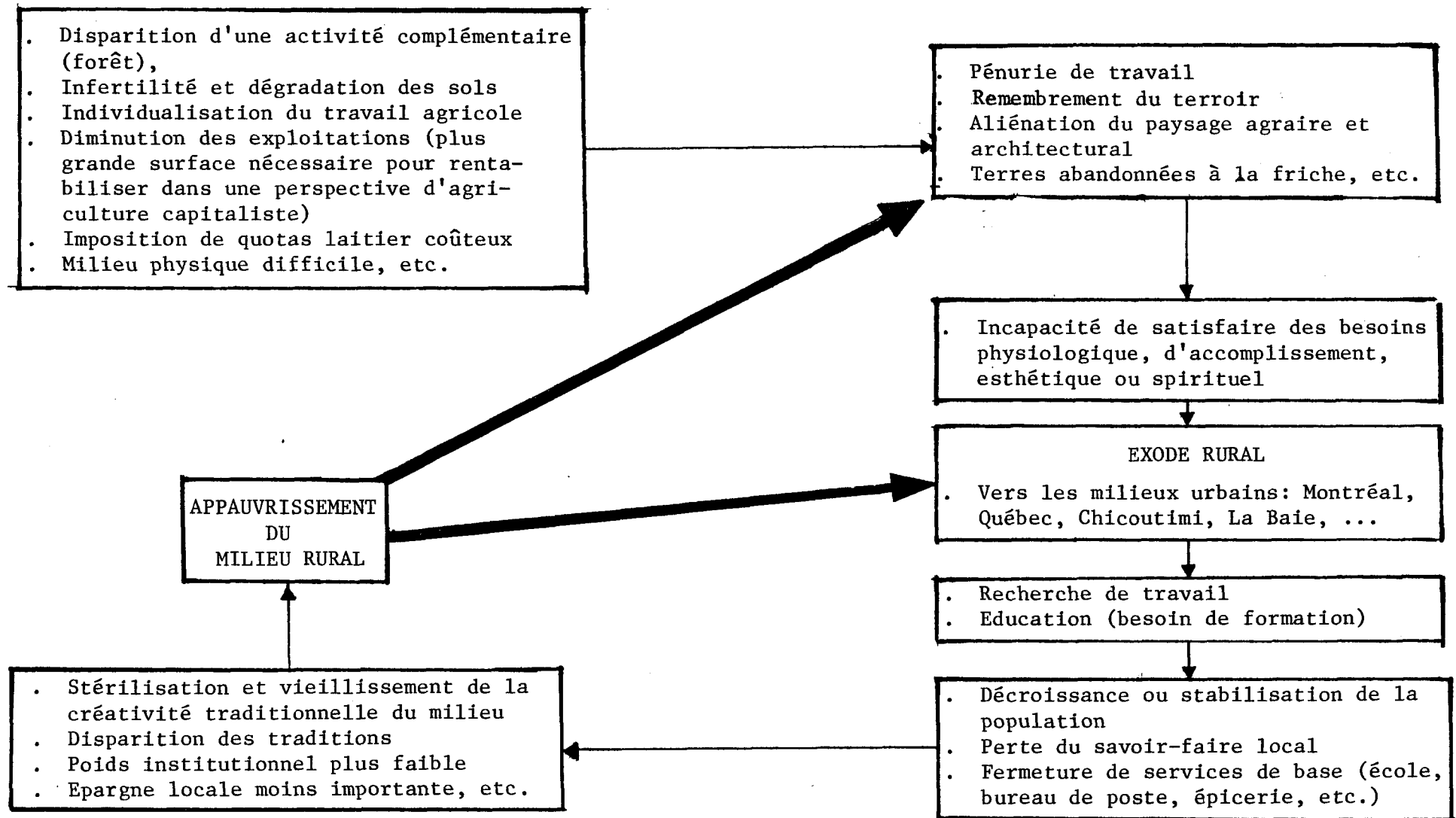
Actuellement dans le Bas-Saguenay, c'est le triste tableau de la dévitalisation agricole et de la dilapidation de la ressource forêt soi disant inépuisable qui marque le paysage. Les causes sont nombreuses, les effets aussi. La figure 2 identifie quelques causes et effets parmi les plus probables de la dévitalisation agricole de ce secteur.

Un constat peu reluisant qui développe chez l'agriculteur une forte propension à l'exode agricole. Combiné à l'exode agricole, on remarque un exode rural (fuite des populations rurales vers les centres urbains) en croissance continue.

Certaines personnes sont portées à croire que l'exode rural est bénéfique pour l'économie locale, en ce sens qu'il libère du même coup des emplois disponibles pour les autres. A notre avis, cette réflexion est erronée. Plus souvent qu'autrement, l'exode rural s'accompagne d'effets de dévitalisation au niveau local. En maints endroits dans le Bas-Saguenay, ce phénomène apparaît à travers l'abandon du territoire cultivé, comme du paysage architectural. Une promenade dans le secteur suffit à convaincre les plus sceptiques. L'effet le plus spectaculaire de cette déprise pour un touriste qui y séjourne se caractérise par l'état "lamentable" de plusieurs maisons et bâtiments de ferme. De par la nature même de la perception du touriste, ce dernier "est plus sensible à l'éloquence muette des bâtiments détruits qu'à celle des paysages agraires transformés par le départ des agriculteurs".<sup>(3)</sup>

Figure 2

CAUSES ET EFFETS DE LA DEVITALISATION AGRICOLE ET RURALE



Accentuation du phénomène

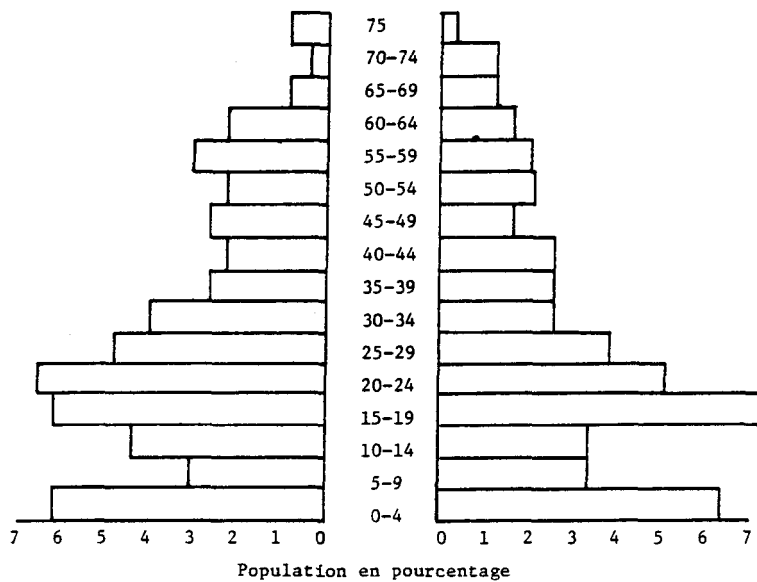


A la recherche d'un emploi, de meilleures conditions d'avancement, de formation ou d'éducation, les migrants laisseront derrière eux une structure sociale appauvrie. A ce niveau, deux types de modifications sont perceptibles dans le Bas-Saguenay: l'un qualitatif, et l'autre quantitatif.

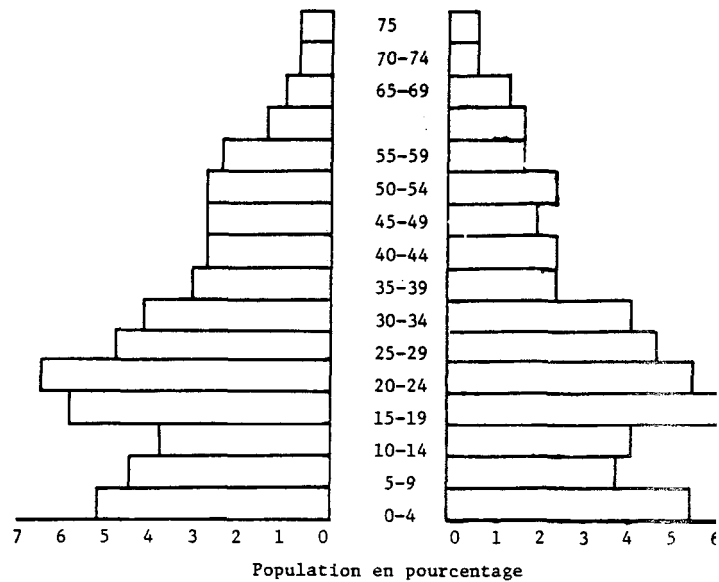
Dans le premier cas, l'effet le plus traumatisant correspond au vieillissement de la population (graphique 2). Le graphique deux illustre clairement ce phénomène où, sur les six municipalités recensées, toutes présentent les symptômes d'un vieillissement de la population. Le sapement à la base de la pyramide prouve à l'évidence, le sérieux du problème; les tranches d'âge entre 0 et 14 ans étant les plus affectées dans la structure démographique. D'une façon marquée, le monde rural du Bas-Saguenay devient résiduel, vieilli. La migration vers les centres urbains vide le milieu rural de ses meilleurs éléments, de son essence dynamique, de ses cerveaux, de sa jeunesse, de sa capacité à s'innover et à se re-crée. Seule Ste-Fulgence échappe à ce constat, en sa qualité de "village-dortoir sous influence", celle de Chicoutimi.

Ce sont plus particulièrement les "campagnes profondes" qui souffrent le plus de ce transfert des populations. Les municipalités de Tadoussac, Baie Ste-Catherine, Anse-St-Jean et Petit-Saguenay sont certes les localités les plus affectées par ce glissement campagne/ville.(Graphique 3).

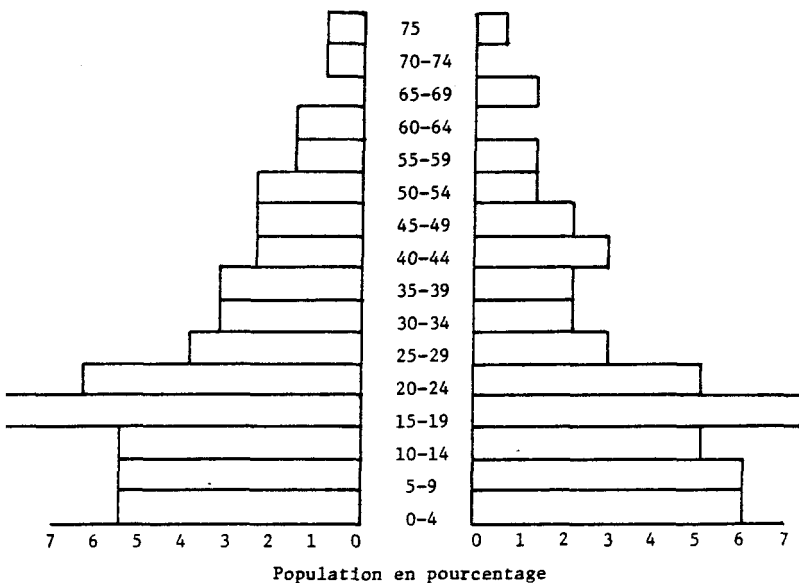
PETIT-SAGUENAY



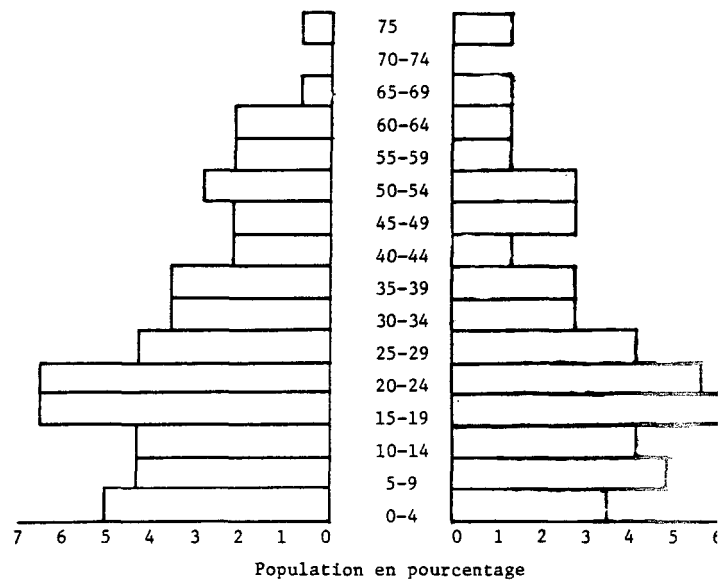
ANSE SAINT-JEAN



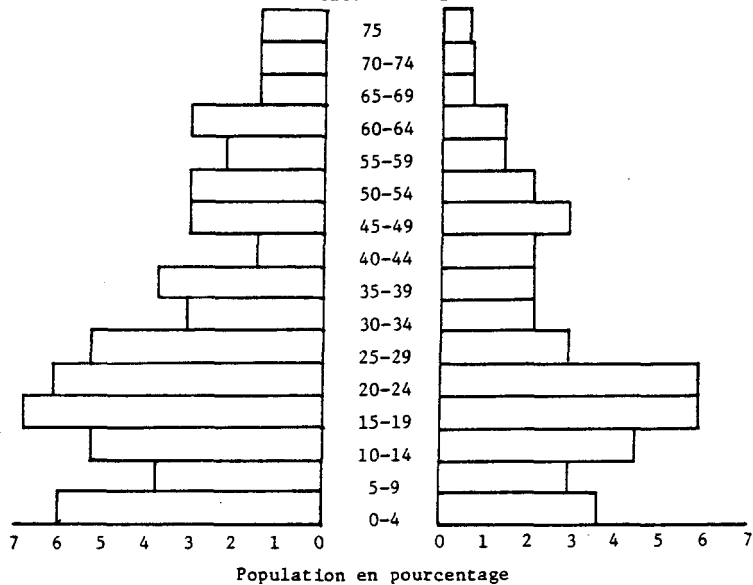
RIVIERE-ETERNITE



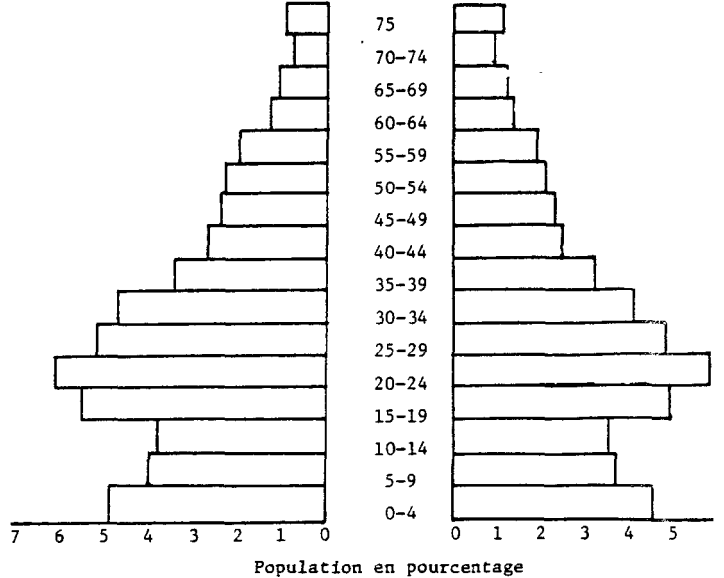
FERLAND-BOILEAU



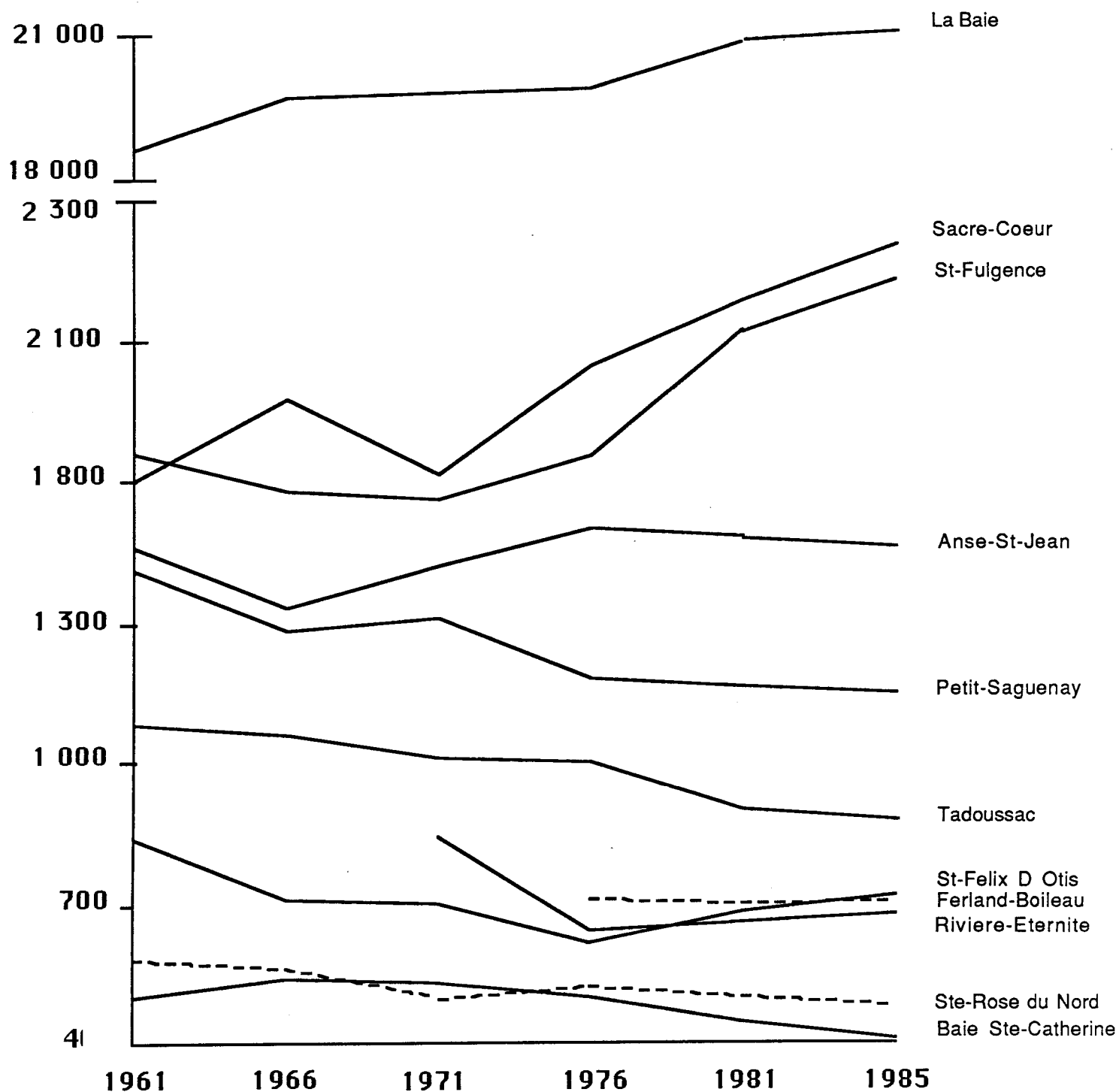
ST-FELIX D'OTIS



LA BAIE



**GRAPHIQUE 3: Evolution de la population par municipalite  
1961-1985**



Sources: Statistiques Canada, 1961, 1966, 1971,  
1976 et 1981  
Annuaire des municipalites du Quebec, 1985

Les modifications quantitatives, quant à elles, perturbent de façon significative les activités économiques, sociales, politiques et culturelles. Ainsi, les fonctions agricoles sont devenues le fait d'une très petite minorité d'actifs, voire même d'une minorité vieillissante d'agriculteurs. En 1981, la moyenne d'âge de l'agriculteur dans la ZOPE se situait autour de 48 ans et 25% de son travail était effectué à l'extérieur de l'exploitation (essentiellement en forêt).<sup>(4)</sup>

Parallèlement au dépeuplement de la campagne et quoique les églises ne ferment pas, on note une diminution marquée des offices religieux dans les municipalités rurales et urbaines de la ZOPE. Les prêtres se regroupent dans un chef-lieu et deviennent itinérants. A La Baie, trois paroisses autrefois autonomes sont aujourd'hui desservies par un groupe de prêtres. En milieu urbain, c'est plutôt le fait d'un désintéressement vis-à-vis de la religion catholique, qui caractérise cet abandon de la pratique. Au contraire, en milieu rural, le dépeuplement, indirectement celui des églises, marque une sission importante par rapport au tissu social. Tous connaissent, pour l'avoir vécu un jour, l'importance que revêtent les formes de socialisation sur le perron de l'église, sorte de lieu social où les nouvelles du village voyagent rapidement. Culturellement, ne pas y être, signifie une certaine marginalisation vis-à-vis de la communauté de base.

Parmi les modifications les plus sérieuses liées au dépeuplement rural dans le Bas-Saguenay, c'est sûrement le problème du fonctionnement et de la survie

même des services et des institutions qui se pose avec le plus d'acuité. Les services essentiels au maintien des populations s'étiolent, déclinent ou disparaissent. L'exemple de Ste-Rose-du-Nord, illustre bien ce phénomène. Alors que la population a reconstruit l'église suite à son incendie, il en a été autrement pour une station d'essence qui, ravagée par le feu, n'a pas été remise en opération depuis. A moyen terme, la raréfaction des services collectifs font que les administrateurs locaux hésitent à implanter de nouveaux services (équipements, infrastructures...). Le dilemme est posé. Pour créer des services ou les maintenir il faut de l'argent, un intrant intimement lié au niveau de taxation imposé aux contribuables. Or, si les contribuables migrent, les capitaux aussi: sans eux il devient difficile d'assurer les services essentiels et de satisfaire les nouveaux besoins en services, donc de retenir les gens sur place. Un seul recours possible dans ce cas, c'est l'aide de l'Etat. Qui dit Etat, dit perte d'autonomie et survie précaire, aléatoire.

Ce constat d'apparence sombre laisse toutefois transparaître un milieu vivant et désireux de survivre. Un regard sur les associations oeuvrant dans la ZOPE montre une volonté de la part de certains habitants de rester au pays, d'y travailler et d'y vivre. L'exemple de la filière du bois suffit à nous en convaincre.



### 2.2.2 Où est rendue la forêt?

Parmi toutes les richesses potentielles et passées de la ZOPE, la forêt n'est pas la moindre. Avec des traits montagnards, le territoire présente des paysages végétaux typiques de la forêt boréale. Sur le plateau laurentien, l'épinette noire règne en maîtresse, laissant aux feuillus le soin de coloniser les fonds de vallées.

L'exploitation forestière a toujours joué un rôle de premier plan sur ce territoire. D'abord en soutenant la colonisation (les premiers établissements humains étant liés à l'exploitation forestière) et ensuite, en fournissant du travail saisonnier hivernal et un revenu d'appoint aux agriculteurs qui approvisionnaient les scieries et les moulins à papier, mais surtout du travail saisonnier hivernal. Autrefois considérée comme une ressource inépuisable, la forêt des années quatre-vingt est malade. Dans les faits, la forêt est malade, malade de l'homme et de ses techniques de boucherie. Malgré une couverture végétale à 80% dans la ZOPE, la forêt ne peut parvenir à se renouveler suffisamment rapidement pour soutenir le niveau d'exploitation actuel. Conséquence inéluctable, les travailleurs forestiers doivent parcourir de 100 à 200 kms pour atteindre les zones de coupes: secteur Onatchiway, réservoir Pipmuacan, le secteur des rivières Mistassini et Ashuapmushuan.

La forêt, un patrimoine collectif, est donc sérieusement détériorée et en mal de régénération. Qu'adviendra-t-il alors de tous les emplois directs et indirects liés à la filière-bois? Qui sait, car la gestion de cette ressource a totalement échappé au contrôle des locaux et des régionaux depuis le début des opérations forestières. Aujourd'hui, ce sont ces mêmes locaux et régionaux qui doivent trouver les solutions à cet épineux problème de rupture de stock.

Pour les rares chanceux qui arrivent à dénicher un emploi, la remise en question de la gestion forestière est repoussée à un moment ultérieur. Et pour cause, c'est leur gagne-pain. Pour les autres affectés par cette crise, en attente de "réponses miraculeuses", ils doivent trouver refuge dans les prestations de chômage (et encore s'ils cumulent 10 semaines de travail durant l'année); sinon, c'est l'assistance sociale.

### 2.3 L'organisation institutionnelle

La population résidente de la ZOPE est, à différents niveaux, sous la juridiction de 4 paliers de gouvernement bien distincts: le fédéral, le provincial, le régional (M.R.C.) et le local (municipalités). Il faut souligner dans le cas de la ZOPE que le découpage institutionnel calque les contours des divisions administratives régionales que le Québec a réalisées sur son territoire. Les prochaines lignes sont, en ce sens, destinées à éclaircir le rôle et l'intervention de chacun des paliers par rapport au

développement de ce territoire. Avant tout, le tableau 2 illustre bien la superposition de découpages que l'on y retrouve.

Tableau 2

MUNICIPALITES DE LA ZOPE  
POPULATION ET STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Municipalité	Population 1985	Rurale (R) ou Urbaine (U)	M.R.C. d'appartenance	Région administr. québécoise	District électoral au Québec
La Baie	21 200	U	Fjord du Saguenay	S.L.S.J.	Dubuc
Ferland-Boileau	710	R	Fjord du Saguenay	S.L.S.J.	Dubuc
St-Félix d'Otis	720	R	Fjord du Saguenay	S.L.S.J.	Dubuc
Rivière-Eternité	680	R	Fjord du Saguenay	S.L.S.J.	Dubuc
Anse St-Jean	1 460	R	Fjord du Saguenay	S.L.S.J.	Dubuc
Petit-Saguenay	1 150	R	Fjord du Saguenay	S.L.S.J.	Dubuc
Ste-Fulgence	2 230	R	Fjord du Saguenay	S.L.S.J.	Dubuc
Ste-Rose du Nord	480	R	Fjord du Saguenay	S.L.S.J.	Dubuc
St-Firmin	410	R	Charlevoix-Est	Québec	Charlevoix
Sacré-Coeur	2 300	R	Haute Côte-Nord	Côte Nord	Saguenay
Tadoussac	880	R	Haute Côte-Nord	Côte Nord	Saguenay

Source: Proposition préliminaire des MRC  
du Fjord du Saguenay, de Charlevoix-  
Est et de la Haute Côte-Nord

### 2.3.1 Palier fédéral/provincial

Dans le contexte québécois, l'Etat est constitué de deux paliers de gouvernement, le palier fédéral et le palier provincial. Chacun d'eux intervient sur le territoire selon ses pouvoirs, devoirs ou prérogatives. L'articulation des interventions de ces deux gouvernements, de leurs ministères et organismes respectifs, n'est pas sans créer de confusion chez le citoyen moyen. Cette portion de chapitre esquisse sommairement la complexité des interrelations entre ces deux institutions étatiques afin de faciliter la compréhension de leurs rôles respectifs dans le développement local.

Les principaux intervenants étatiques qui oeuvrent dans la ZOPE le font dans un secteur bien particulier, i.e. dans le domaine du tourisme. De ce fait, il ne faut pas se surprendre de ce que les ministères fédéraux d'Etat au tourisme et de l'Emploi et de l'Immigration aient un rôle de premier plan. L'intervention fédérale dans ce domaine s'est surtout fait sentir sur le plan financier, en vue d'inciter le secteur privé au développement d'établissements, de produits et de circuits touristiques.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que le ministère d'Etat au tourisme en est venu à une entente auxiliaire avec le Québec concernant un programme d'aide à

la zone périphérique du Parc Saguenay. A ce titre, l'objectif de l'entente est clair:<sup>(4)</sup>

"... est de susciter des investissements dans le but de mettre en valeur les potentiels forts de la ZOPE du Parc du Saguenay, de faire du Saguenay une destination touristique à caractère national et international, et de prolonger la saison touristique. Plus spécifiquement, cette mesure vise à développer des circuits maritimes, consolider et développer les services d'appui aux touristes (hébergement, etc.), et développer de nouveaux attraits et services récréatifs visant à prolonger le séjour des touristes."<sup>(5)</sup>

Cette entente libère une somme de 10 millions de dollars pour le développement de la ZOPE. Dorénavant, avec l'entente auxiliaire, la collaboration fédérale/provinciale ne se limite plus à des aménagements et préparatifs dans le cadre d'un événement d'envergure (à l'image des fêtes 1534-1984). Restreinte à une région rurale bien déterminée, la collaboration permettra, dans la ZOPE, de stimuler le développement économique d'une région dévitalisée.

De son côté, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a, à maintes reprises, soutenu et appuyé des projets touristiques menés dans des régions rurales en prêtant une attention particulière à l'industrie touristique. Cette aide, pour l'essentiel, prend la forme de subventions à l'emploi, c'est-à-dire aux actions des municipalités visant à promouvoir, à informer, à organiser des événements et services pour les touristes. Les kiosques

d'information touristiques en constituent un exemple concret tout comme l'implantation de terrains de camping et d'équipements récréatifs.

Cécile Sabourin résume clairement l'avantage politique du gouvernement à aider ce secteur d'activité économique:

"L'industrie touristique se caractérise d'abord par l'aspect saisonnier de ses opérations et par l'embauche de travailleurs peu spécialisés. De plus, la dissémination des entreprises touristiques sur le territoire permet de répartir ces emplois sur le territoire en fonction des zones où le taux de chômage est élevé, répondant ainsi à l'objectif principal de ces programmes à savoir la création d'emplois. Les caractéristiques de la majorité des programmes d'emplois ainsi accessibles à l'industrie touristique sont la courte durée de l'embauche et les salaires peu élevés. Ils ne constituent qu'une aide ponctuelle aux organismes et aux travailleurs impliqués et s'inscrivent rarement dans une démarche globale du développement touristique d'une région.(6)

Au Québec, ce sont d'autres ministères qui tiennent le haut du pavé au chapitre du développement local,<sup>(7)</sup> plus spécifiquement dans le cas qui nous concerne le développement touristique. Anciennement rattaché au ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère du Tourisme du Québec est l'organe central responsable de la réalisation des actions visant à orienter le développement touristique.

Dans une perspective de développement socio-économique de la ZOPE, le ministère du Tourisme doit également s'appuyer sur le travail du M.L.C.P.<sup>(8)</sup>

en raison des nombreuses interrelations entre les activités du tourisme et tous les aspects liés au loisir, à la faune et à la conservation. Pour cause, car les activités de plein-air occupent une place importante dans la ZOPE en regard de la découverte du milieu. Du fait même, le M.L.C.P. accroît son importance à titre d'intervenant privilégié du gouvernement québécois.

Parallèlement à ces deux ministères, d'autres intervenants gouvernementaux ont à jouer un rôle de premier plan dans la question du développement local. Les ministères de l'Environnement, des Affaires culturelles, de l'Energie et des Ressources, des Affaires municipales, de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, etc. seront conjointement sollicités à travailler ensemble. Même si, dans les faits, leurs actions respectives n'ont jamais été traditionnellement coordonnées, il est permis de croire que la création récente<sup>(9)</sup> des comités interministériels rectifieront cette tendance. D'ailleurs c'est grâce à un tel comité, sous la présidence de l'O.P.D.Q., que fut conçu en partie le plan d'actions concerté pour la ZOPE qui tienne compte de l'interdépendance des actions de développement à réaliser dans le milieu.

Concrètement, seule l'O.P.D.Q. peut être considérée comme un organisme administratif ayant une vocation de développement régional au Québec<sup>(10)</sup> et ayant un champ de vision élargi du concept de développement. Nous pouvons résumer ainsi le rôle qui lui a été assigné.<sup>(11)</sup>

- 1- préparer des plans, programmes et projets de développement économique et social et d'aménagement du territoire;
- 2- rendre disponible les renseignements concernant les politiques, les programmes, les projets et les réalisations des autres ministères;
- 3- effectuer et coordonner pour le compte de ces derniers, recherches, études, enquêtes et inventaires;
- 4- donner des avis et des recommandations au gouvernement sur toute question pour laquelle il a réalisé des recherches, études, enquêtes ou inventaires;
- 5- agir comme agent de liaison entre les ministères et organismes du gouvernement;
- 6- assumer la direction et assurer l'exécution de tout plan, programme ou projet de développement économique ou social, d'aménagement rural et de développement agricole dont la réalisation lui est confiée;
- 7- administrer les fonds qui lui sont confiés.

Avec les mandats qui lui sont dévolus, l'O.P.D.Q. est un intervenant contribuant positivement au développement local et régional grâce à l'appui qu'il offre aux organismes de consultation, de concertation et de développement. Etant donné la nature et la diversité des pouvoirs politiques susceptibles d'influencer le développement local et régional au Québec, ce n'est qu'avec la concertation de tous les pouvoirs publics et agents économiques que l'on peut espérer des résultats positifs.



### 2.3.2 Le palier régional/local

Depuis quelques années, on a pu constater, en région, un accroissement de la visibilité du gouvernement québécois grâce à l'établissement de bureaux régionaux ou de directions régionales. C'est toutefois, à notre avis, par l'entremise des M.R.C. que l'Etat a réellement favorisé et formalisé la régionalisation de son appareil. Nous tenterons donc dans les prochaines pages d'éclairer le rôle des M.R.C. et des populations qui la constituent dans le développement local.

Née en 1978, suite à l'adoption de la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la M.R.C. constitue une nouvelle instance supra-municipale où siègent tous les élus municipaux. Assis à la même table, les élus de chaque municipalité membre ont, entre autres mandats à réaliser un schéma d'aménagement du territoire pour l'ensemble de la M.R.C.

Ce schéma doit statuer sur les vocations du territoire en spécifiant pour chaque espace la vocation prioritaire. Ainsi, le territoire est segmenté. On y détermine les périmètres d'urbanisation, les grandes affectations du territoire,<sup>(12)</sup> les éléments de contraintes ou d'intérêt et enfin, les équipements et infrastructures.

Actuellement, il est très difficile de déterminer le véritable rôle qu'aura la M.R.C. dans le développement régional ou local, et ce, pour deux raisons majeures. D'une part, et malgré le fait qu'elle identifie pour chaque partie de son territoire sa vocation propre, le processus de réalisation du plan n'est toujours pas terminé et ne devrait être finalisé qu'au cours de l'été 1987 (du moins pour la MRC du Fjord). D'autre part, rien n'est décidé quant à l'avenir des MRC après la réalisation des schémas d'aménagement. Quel sera le rôle futur des MRC? Question sans réponse pour le moment.

Ce qui importe dans la mécanique mise en branle par les M.R.C., c'est surtout l'affectation de chaque parcelle du territoire. Cela sous-tend qu'il n'est possible dorénavant de développer que là où la réglementation le permet, ce qui évite une dispersion inutile des ressources financières, humaines, matérielles, etc., sur le territoire.

L'organisation du pouvoir au niveau local est, quant à elle, clairement définie. C'est autour des élus qu'elle est articulée. Les municipalités, par l'intermédiaire des élus, représentent le véritable "pouvoir politique" même si des organismes à vocation administrative ou de concertation existent au niveau micro-régional (S.T.F.) ou sous-régional (M.R.C.)

Sur le plan du développement local, les municipalités exercent les rôles qu'elles se donnent selon leurs intérêts. Depuis dix ans environ, le tourisme s'inscrit dans l'ensemble des préoccupations municipales liées au

développement local. Néanmoins, quoiqu'elles disposent de tout le pouvoir nécessaire pour intervenir dans l'orientation de leur développement, il n'est pas évident que toutes les municipalités puissent exercer un rôle de planification du développement touristique sur leur territoire.<sup>(13)</sup> La création en 1985 de la Société Touristique du Fjord visait entre autre à remédier à cette lacune.<sup>(14)</sup>

Cette autonomie toute relative laisse transparaître une dépendance significative vis-à-vis de l'Etat en ce qui a trait au maintien de divers services "dits essentiels". Le gouvernement du Québec subventionne l'opération de diverses activités ou services (bibliothèque, télévision communautaire, corporation de développement économique, etc.). L'arrivée, en 1985, d'un gouvernement libéral risque de produire à ce niveau un effet désastreux. Suivant une politique de restriction budgétaire, le gouvernement peut compromettre sérieusement la qualité des services dans certaines localités rurales de la ZOPE; indirectement, c'est la survie même de ces localités qui est mise en question.

### 2.3.3 Une dépendance contrastant avec un milieu associatif, dynamique

Les associations recensées dans la ZOPE se sont formées en majorité sans l'impulsion de l'Etat, dans le but de mettre en place et de développer des services et des activités polyvalents. Cette portion de chapitre sera

consacrée aux associations oeuvrant plus particulièrement dans le domaine du tourisme.

Une des plus anciennes associations de ce genre dans le territoire de la ZOPE a vu le jour à Rivière-Eternité et avait comme objectif de promouvoir la "Statue de la Vierge" sise sur le cap Trinité. Avant même le contentieux fédéral/provincial sur la question de la création d'un parc de conservation, la Société de Développement Touristique de l'endroit avait aménagé des sentiers menant au Cap. Maintenant écartée de ce secteur d'intervention,<sup>(15)</sup> la société s'est recyclée dans l'accueil aux visiteurs. Elle gère depuis un an un centre de vacances animées à l'entrée du Parc Saguenay, secteur rivière-Eternité. A Petit-Saguenay, une expérience similaire (V.V.F.) se développe dans la Baie Ste-Etienne.

Malgré le fait qu'on retrouve sur le territoire de la ZOPE, nombre d'associations (tableau 3) à vocations multiples, il n'en demeure pas moins que leur finalité est sensiblement identique. Leur action est habituellement axée sur la satisfaction des besoins qui les font naître et de ceux de leurs membres. La diversité des types d'associations est une caractéristique importante pour le milieu et pour le développement local. Elle favorise le dynamisme sur l'ensemble de la ZOPE, accroît les occasions de formation pour les membres et suscite la création de réseaux d'équipements et de forfaits.

Tableau 3

RAISONS SOCIALES ET TYPES D'ASSOCIATIONS  
DANS LA ZOPE DE PARC DU SAGNENAY

Social et communautaire	Récréatif	Développement et aménagement	Services	Environnement
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Age d'or</li> <li>. Cercle des fermières</li> <li>. Femme chrétienne</li> <li>. Chevalier de colomb</li> <li>. Groupe d'action(s) communautaire(s)</li> <li>. Comité de citoyens</li> <li>. Cercle de l'AFEAS</li> <li>. Conseil pastoral</li> <li>. St-Vincent de Paul</li> <li>. Club 4H et mouvement scouts et guides</li> <li>. Filles d'Isabelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Club récréatif alpin</li> <li>. Association chasse et pêche</li> <li>. Club de ski de fond</li> <li>. Comité des loisirs</li> <li>. Piste des sabots</li> <li>. Trans-montagne</li> <li>. Club nautique</li> <li>. Association des pêcheurs de la rivière à Mars</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Aménagement de la plage</li> <li>. Comité de développement</li> <li>. Comité du parc du Cap Jaseux</li> <li>. Touristique</li> <li>. Aménagement de la vallée Ste-Marguerite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Comité d'accueil</li> <li>. Comité d'entraide</li> <li>. Comité d'hébergement</li> <li>. Coopérative d'habitation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Environnement</li> <li>. Embellissement</li> </ul>

Au niveau local, et ce dans la plupart des localités de la ZOPE, se sont formées des associations aux objectifs diversifiés: comité de développement, comité d'aménagement, société touristique, club récréatif, association de chasse et pêche, cercle des fermières, club d'âge d'or, etc. A l'évidence, elles sont, pour les locaux, une occasion unique d'échanger des points de vue, d'exercer une activité ou certaines actions dans les domaines qui les concernent. Ainsi, privés de plusieurs possibilités de loisir offert par le milieu urbain, les ruraux se rabattent sur les associations pour compenser ce manque de contacts sociaux.

Parfois, et nous le verrons avec l'expérience entourant la création de la S.T.F., les associations deviennent des intervenants privilégiés ou directs au sujet de certains dossiers sectoriels ou territoriaux. Ceci se réalise particulièrement lorsqu'il y a consultation ou décision de la part des élus municipaux ou gouvernements dans des domaines concernant les intérêts des membres. Dans d'autres circonstances, les associations se doivent de protester pour avoir l'écoute des élus locaux, gouvernementaux ou d'instances décisionnelles ou consultatives.

Règle générale, les populations locales et leurs associations n'exercent pas de pouvoir décisif relatif au développement local. Elles sont plus souvent qu'autrement absentes de tout processus décisionnel concernant l'aménagement d'équipements collectifs.

De ce fait, il faut voir à travers l'exercice des associations un rôle essentiellement consultatif, si ce n'est de pression, auprès des gouvernements élus (nationaux, régionaux ou locaux). Epiaut les moindres actions des élus, les groupes n'hésitent aucunement à dénoncer le moindre écart face aux besoins et aspirations des locaux.

Enfin, un des problèmes les plus évidents du dynamisme associatif de la ZOPE, concerne les rares interrelations entre les divers organismes du territoire. Les relations inter-municipales ou inter-individus étant réduites au minimum, cela peut créer à longue échéance une démobilisation des individus ou des groupes face à la question du développement local. Au contraire, le regroupement d'organismes sur une base micro-régionale et non locale, à vocation complémentaire, tend à favoriser l'harmonisation des actions de chacun et à faciliter l'identification des lacunes collectives (équipements, locaux, animation, formation, etc). Toutefois, la capacité financière des associations étant limitée, il est compréhensible que le temps, l'argent et plus particulièrement la distance à parcourir pour se réunir concourent à réduire considérablement les possibilités d'organisation.

En terminant, un trait particulier des associations de la ZOPE nous laisse voir une implication plus marquée des "immigrés". On constate, notamment à Sacré-Coeur, à Tadoussac et à Petit-Saguenay, que ce sont des gens de

provenance extra-locale qui sont les plus dynamiques dans le mouvement associatif.

## 2.4 Expériences innovatrices en milieu rural

Les espaces ruraux en mal de développement doivent, pour survivre, redoubler d'astuce et d'ingéniosité dans leur approche du développement. Dans ce sens, le Bas-Saguenay présente des expériences de sortie de crise qui méritent d'être soulignées. Entre autres, nous avons retenu trois cas: une expérience liée à la mise en valeur du patrimoine agraire où l'on pratique l'agriculture bio-dynamique, et du côté forêt, deux expériences sommairement décrites illustreront le dynamisme particulier des gens du milieu pour travailler et gérer au "pays".

### 2.4.1 Un jardin dans un parc: les Plateaux Commun-o-terre

Depuis déjà 11 ans, un groupe de familles implantées sur le territoire expérimente un nouveau rapport à la terre. Ce groupe, les Plateaux Commun-O-Terre, s'oriente vers la mise en oeuvre de nouveaux systèmes de production visant l'harmonisation des objectifs de production avec la gestion du milieu. C'est une nouvelle approche du métier d'agriculteur; ils ont préféré créer leur emploi afin de vivre et de travailler en conformité avec leur idéal, d'y trouver une certaine cohérence.



Au Québec, c'est dans des zones "dévitalisées", où l'économie a le souffle court que ces pratiques agricoles nouvelles sont les plus fréquentes, et notamment en milieu agro-forestier. Il suffit de penser aux expériences du JAL dans le Bas-St-Laurent, malgré les nombreuses différences de structure et de fonctionnement qui les opposent.

Localisés à l'Anse-St-Jean, à l'intérieur de la zone périphérique du Parc Saguenay, les Plateaux Commun"o"terre se situent en marge du village sur des terres à potentiel moyen ou faible pour l'agriculture. Pourtant, une décennie après l'arrivée des "pionniers", la communauté des Plateaux exploite toujours les 540 acres dont elle est propriétaire. S'inscrivant à l'intérieur d'une pratique écologique, la communauté a travaillé à régénérer une terre ruinée grâce à l'utilisation d'engrais verts, de compost de fumier et de tous les résidus végétaux disponibles.<sup>(16)</sup> Une autre raison qui explique la survie du groupe, c'est que, fondamentalement, il s'oppose à l'une des tendances vicieuses de l'agriculture moderne à savoir la spécialisation croissante des exploitations. L'agriculture pratiquée aux Plateaux recherche une certaine polyvalence et s'inscrit en faux vis-à-vis la tendance verticalisante de l'agriculture moderne.

C'est pourquoi les Plateaux vont tenter de combiner plusieurs productions: bois de sciage et de chauffage, cultures maraîchères, pâturage, élevage, production avicole, etc.. Cette approche de la production les rend moins

dépendants et moins fragiles face aux aléas du marché. De plus, elle favorise la diversification des sources de revenus.

Un autre aspect de cette recherche d'une agriculture plus horizontale concerne les transformations et la commercialisation de la production. La collectivité a pris la sage décision d'étendre la production à la ferme vers l'aval. Ainsi, aux Plateaux on voit à la production de fromage, de pain, de confiture... Cette activité intéresse par l'apport d'une plus value à la communauté et permet d'acheter à l'extérieur des denrées et des matériaux indispensables au groupe sans pour autant miner l'économie interne.

L'écoulement de la production se réalise à 50% par la vente directe au consommateur par le biais d'un kiosque aménagé au village de l'Anse-St-Jean (constitué principalement de plantes, de fleurs, de légumes et de tomates de serre) et à 50% par la commande dans divers établissements naturalistes de la région. Quant au bois, il est en majorité vendu au moulin à scie de Petit-Saguenay.<sup>(17)</sup>

Les Plateaux vont aussi combiner des activités agricoles avec des activités non-agricoles. C'est notamment le cas du centre GAIA\*<sup>(18)</sup>, et des cours de formation professionnelle d'horticulture écologique autogérée en climat frais. Ici, tout est fonction d'un rapport de complémentarité entre les activités. En gros, les Plateaux refusent d'être considérés comme de simples fournisseurs de biens intermédiaires pour l'industrie agro-alimentaire.

Cette approche requiert de la collectivité des Plateaux une diversification des compétences (polyvalence du groupe) à l'intérieur de laquelle s'inscrit une spécialisation de chaque membre. Cette orientation diffère nécessairement de celle de l'agriculteur moderne: pour réussir, ils se doivent d'être horticulteur, éleveur, vendeur, boulanger,.... Leur système de production et d'organisation communautaire valorise aussi les contacts sociaux entre individus, en accordant toutefois une grande importance à la vie privée, à la cellule familiale et au respect de l'intimité de chacun.

Cette vision de l'agriculture permet de retrouver une certaine marge d'autonomie à travers une certaine capacité de mise en cohérence des divers éléments de l'activité d'agriculteur: limitation du recours au crédit, réappropriation de la commercialisation, combinaisons des stratégies sociales et économiques.<sup>(19)</sup> Ainsi, à travers l'expérience des Plateaux, l'approche horizontale et intégrée de l'agriculture invite à chercher de nouveaux espaces de cohérence évitant le vase clos, i.e., l'autarcie.

Y a-t-il à travers cette expérience des Plateaux l'expression d'un réel développement local et endogène? Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la réponse doit être oui et non. Le non se justifie du fait que cette expression du local est grassement alimenté par des apports exogènes. Pour cause, la provenance des membres est fort éclatée. Du point de vue culturel, l'horizon des membres dépasse largement le local voire même le national.

Quant au oui, il s'appuie sur les pratiques du groupe entre la planification et l'exécution du travail. Toutes les décisions sont prises en fonction du mieux-être des entreprises, de l'individu, de la collectivité en général et sont locales. Leur expérience favorise la mise en valeur des ressources par et pour le milieu, et l'émergence d'une créativité particulière au groupe. Le travail cherche à être utile autant par la nature et la qualité des produits et des services fournis que pour une réponse ajustée aux aspirations et besoins fondamentaux des membres de la communauté.

Les membres des Plateaux Commun"o"terre ont compris l'importance de réconcilier leur rôle de producteur et celui de consommateur: autoproduction, jardins communautaires, coopératives de consommateurs. Cette approche du développement n'est pas sans créer des conflits avec la communauté d'accueil. "D'un côté, des développeurs plutôt jeunes, plus instruits, ouverts aux idées et au monde extérieur, souvent immigrés d'un patelin voisin ou d'une autre région; de l'autre, les vrais "autochtones" plus âgés, moins scolarisés, peu mobiles de leur profession, jaloux, craintifs d'un nouveau pouvoir menaçant qui monte".(20)

Malgré tout, et plusieurs en conviennent, l'expérience des Plateaux constitue une contribution intéressante au maintien dans l'agriculture des gens qui y vivent. Est-ce que cela signifie pour autant que l'exode rural que nous

connaissions depuis au moins vingt ans pourrait être inversé et qu'à la longue, davantage de gens parviendraient à gagner leur vie dans le Bas-Saguenay?

En réalité, même si ces expériences n'émergent que dans de petites unités, elles sont souventes fois efficaces, arrivent à modifier la conscience et enfin de compte la société ou le système. Considérer le développement local sous cet angle peut nous amener à explorer de nouvelles voies, de construire de nouveaux espaces susceptibles de servir d'exemples hors de l'agriculture.

#### 2.4.2 Est-il possible d'innover dans le domaine forestier?

Il convient ici de souligner deux initiatives intéressantes liées à la question forêt.. D'abord, l'expérience d'une coopérative de production qui se développe dans la localité de Sacré-Coeur. Anciennement propriété d'intérêts privés, la BOISACO est aujourd'hui l'objet d'une fierté locale. A juste titre, cette coopérative est gérée par trois types d'actionnaires: une compagnie privée, la société des producteurs de bois (celle-ci s'assurant du même coup l'écoulement de sa production) et les employés de la scierie, se partagent la totalité des actions de la compagnie qui fut achetée après une faillite. Pour la seule année de 1985, la BOISACO annonce des profits de 1.5 millions de dollars pour cette première année d'opération.<sup>(21)</sup> Dans une perspective de prise en charge des ressources par les locaux, il est très souhaitable que soient encouragées de telles initiatives, éléments d'équilibre et signe de vitalité pour le reste de la ZOPE.

Sur la rive sud de la ZOPE, une toute autre expérience liée à la filière- bois mérite d'être citée. C'est dans le prolongement de la volonté du M.E.R. de reboiser la forêt québécoise que s'inscrit l'initiative des serres de la Coopérative forestière de Ferland-Boileau. Ces serres ont une vocation de production de jeunes plants de pins gris et d'épinettes noires pour le compte du Ministère de l'Energie et des Ressources.

Après cinq mois de croissance à l'intérieur de serres chauffées, ces plants poursuivent leur croissance dans des tunnels qui sont en fait des serres non chauffées. Le processus de production amène les jeunes arbustes à s'acclimater au rigueur de notre climat pendant quelques mois avant d'être livrés au Ministère.

Depuis le début des opérations, en mai 1985, les Serres de Ferland-Boileau ont produit 9 millions de plants avec une perte de 22% pour des causes de gel tardif au printemps 86.

Il faut souligner l'originalité de l'initiative des gestionnaires de la coopérative quant à l'utilisation des serres durant la période morte. Entre septembre (fin de l'occupation des serres par les jeunes plants) et le mois de décembre (début de la nouvelle production), la coopérative utilise les serres chauffées pour la production de tomates. Aux dires de M. Fernand Lavoie,<sup>(22)</sup> directeur général de la coopérative forestière, l'expérience de

1985 s'est avérée profitable sur plusieurs plans: 1) la production de tomates s'écoule très bien sur le marché, (60 000 livres de tomates), 2) cette pratique permet de maintenir des emplois permanents durant une période où normalement les travailleurs seraient au chômage.

La coopérative embauche en permanence neuf employés et sur une base occasionnelle, 40 travailleurs qui sont de préférence des locaux. Afin d'assumer les prestations de chômage à chacun d'eux, la coopérative les embauche de 14 à 16 semaines par année.

En guise de conclusion et malgré les expériences innovatrices recensées, il apparaît indéniable que le Bas-Saguenay est en crise. Sans confirmer totalement l'enquête réalisée par le Conseil des affaires sociales et de la famille, notre secteur d'étude se classe, sans contredit, parmi le groupe des municipalités du Québec qui sont en désintégration démographique et économique. Diverses raisons appuient cette hypothèse dont trois majeures.

1) D'abord un contexte économique difficile causé en partie par une pénurie d'emplois (d'où un taux anormalement élevé de chômage et d'assistance sociale). A cette situation déjà alarmante, on remarque un exode rural marqué qui a pour effet de provoquer une évolution démographique déficiente et indirectement de nourrir l'incapacité des municipalités à satisfaire les besoins essentiels (en service) de la population résidente.

2) Une autre raison qui rend le Bas-Saguenay vulnérable concerne le caractère "répulsif" du milieu physique pour certaines pratiques ainsi que la dévitalisation et la dilapidation des ressources du milieu (l'agriculture et la forêt).

3) Enfin, les municipalités de la ZOPE sont actuellement dans l'incapacité de contrôler localement la prise de décision quant à leur avenir, faute d'institutions représentatives et suffisamment fortes (politiquement et financièrement) pour soutenir les actions issues du milieu. Il y a assurément une entente fédérale/provinciale de l'ordre de 10\$ millions, mais celle-ci est trop focalisée sur un seul domaine d'intervention (le tourisme) et mérite d'être ouverte à d'autres domaines. De plus, le milieu ne peut intervenir dans le processus décisionnel d'attribution des argents qu'à titre "partiellement" consultatif.

Malgré ce tableau d'apparence très sombre, il n'en demeure pas moins que c'est la population elle-même qui est directement sollicitée pour assurer la sortie de crise (bien entendu avec un soutien financier de l'Etat). A ce titre, le ciel grisâtre laisse apparaître un soupçon d'espoir lorsqu'on regarde de près le dynamisme des gens du milieu. En effet, la ZOPE présente un milieu associatif très dynamique et un noyau de gens prêts à faire obstacle au mal-développement. L'exemple nous en est d'ailleurs donné avec les expériences innovatrices recensées dans ce chapitre.



### NOTES ET REFERENCES

1. Voir description de la zone écologique B-20 dans, Les régions naturelles. Document d'accompagnement, no. 7 de la politique des parcs québécois, 1985, p. 103.
2. Ministère des Affaires Municipales, répertoire des Municipalités du Québec, 1986.
3. Pitié, Jean. L'exode rural. Collection Que-sais-je? Ed. P.U.F., 1979, 128 p.
4. Statistiques Canada, 1981.
5. Extrait de l'Entente auxiliaire. Canada/Québec sur le développement touristique, 1986.
6. Sabourin, Cécile. Le tourisme dans les régions rurales du Québec: Bilan perspectives. Thèse de Doctorat, Université d'Aix-Marseille III, 1985, p. 379.
7. Le terme de développement local est entendu ici comme l'expression de la croissance économique classique de l'économie libérale et non comme le développement alternatif global intégrant l'économique, le social et le culturel.
8. Depuis l'élection du 2 décembre 1985 qui a porté au pouvoir le parti libéral du Québec, le ministère du Tourisme a le même titulaire que le M.L.C.P.
9. Bourgeat, L., Dussault, R. et Ouellet, R., L'administration québécoise. P.U.Q., 1982, p. 33.
10. Sabourin, Cécile, Op. Cit., p. 344.
11. O.P.D.Q., Rapport annuel 1980-81, p. 5
12. La M.R.C. doit déterminer les territoires à utiliser pour des fins agricoles, forestières, récréatives, urbaines ou autre.
13. Sabourin, Cécile. Op. Cit., p. 343.
14. Ce sujet sera traité plus en profondeur dans le quatrième chapitre.
15. Depuis la création du Parc du Saguenay, seul l'état québécois, par l'entremise du M.L.C.P. peut aménager le territoire zoné.

16. De Guise, Dussault, Clôde, Les Plateaux: une ferme de groupe qui a réussi dans HUMUS, vol.1, no.1, mai/juin 1985.
17. Desrochers, L. et Gauthier, P., Travail de session réalisé dans le cadre du cours de géographie rurale, U.Q.A.C., 1985, 24 p.
18. Le centre G.A.I.A. est responsable du domaine culturel et s'occupe aussi de l'accueil des visiteurs.
19. Muller, Pierre. Le projet des agricultures différentes, ds Autogestions, no.16, 1984, pp. 65-93.
20. Désy, Jean. Le Québec Agro-forestier, l'autre développement. GRIR, U.Q.A.C., 1985, 52 p.
21. Données fournies par Jacques Perron, coordonnateur de la Régie intermunicipale de développement de la vallée de la rivière Sainte-Marguerite.
22. Le Réveil, 7 octobre 1986, p. 9

### 3. TOUT LE LONG DU RANG: L'ETAT

Le présent chapitre tente de montrer l'implication de l'Etat (tant fédéral que provincial) dans l'aménagement de l'espace Bas-Saguenayen. Dans un premier temps, l'historique de la mise en place du Parc du Saguenay illustrera les multiples tractations qui eurent lieu entre les deux paliers de gouvernement afin d'asseoir leur autorité sur le territoire. Au terme de huit années de pénibles négociations marquées par un long contentieux fédéral/provincial, le Québec décide de créer son propre parc de conservation.

Ceci nous amènera dans un deuxième temps à traiter du mécanisme retenu par l'Etat québécois pour susciter le développement local dans la ZOPE. C'est par l'entremise et en conformité avec le "Plan d'action concertée" que se réalisera ce développement.

#### 3.1 Historique de la mise en place du parc national du Saguenay.

L'annonce officielle de la création d'un parc national dans le Bas-Saguenay remonte en juillet 1974 suite à la visite de l'ancien Ministre des Affaires Indiennes et du Nord, monsieur Jean Chrétien. Cette nouvelle survenait à la veille d'un scrutin fédéral qui avait porté au pouvoir le député libéral de Chicoutimi, monsieur Paul Langlois.

Tel que conçu à cette époque, le projet-fédéral représentait un investissement de quelque \$20 millions répartis sur une période de huit ans en plus d'une possibilité de quelque \$40 millions d'investissements indirects si on y ajoutait les frais d'entretien et d'aménagement. Il va sans dire que le miroitement d'une telle somme à l'intérieur d'une région périphérique dont le contexte économique est souvent précaire et instable, rallie l'appui immédiat et incontesté des divers organismes régionaux à la formule fédérale. C'est notamment le cas de l'UPA et de la C.C. (La Chambre de Commerce régionale du Saguenay). Néanmoins, le projet de Parc national est vite compromis et prend aussitôt la forme d'un conflit fédéral/provincial. Le débat s'oriente dorénavant sur des considérations d'ordre juridique.

En effet, les politiques de Parcs Canada stipulent comme condition sine qua non, la cession du territoire. Ainsi l'injection fédérale de quelque \$20 millions doit s'accompagner du renoncement total du Québec sur la portion territoriale convoitée pour l'implantation du Parc national. Ottawa exigeait d'en être le seul propriétaire. Québec se refuse catégoriquement d'aliéner, sous la forme d'un bail emphytéotique de 99 ans, le territoire réservé de chaque côté du Fjord du Saguenay à un futur Parc national.

Refusant de se plier aux exigences du Gouvernement fédéral concernant la cession du territoire, le gouvernement libéral déclare que selon la constitution, toutes les richesses naturelles telles la forêt, les eaux des lacs et des rivières comme les richesses minières du sous-sol et l'énergie que

peuvent produire les cours d'eau du Québec, relèvent exclusivement de la juridiction des provinces. Ce refus amène les deux paliers de gouvernement à entamer des pourparlers autour d'une possibilité d'échanges de terrains. En effet, le Québec se montre désireux de récupérer en échange du territoire convoité par Parcs Canada, une superficie de terrain dont le Fédéral n'a aucun besoin pour la construction de l'Aéroport international de Mirabel. Or, le gouvernement provincial obtient finalement l'espace dont il a besoin pour aménager un parc industriel près de Mirabel sans céder aux exigences du Fédéral. L'intégrité du territoire a donc été un point crucial dans les négociations entre le Fédéral et le Provincial au sujet de l'implantation du Parc national dans le Bas-Saguenay.

En 1976, l'ascension au pouvoir du gouvernement péquiste relègue aux oubliettes encore ce projet en raison de l'intransigeance du gouvernement d'Ottawa. En mai 1982, après exactement sept ans de silence, le projet de Parc Saguenay refait surface avec cette fois-ci un nouvel intervenant. Le gouvernement péquiste remplace dorénavant l'autorité libérale, dirigé par monsieur Robert Bourassa. La consolation d'un Parc provincial de plus faible envergure offerte par monsieur Lucien Lessard, Ministre du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, ne suscite qu'un faible enthousiasme dans le milieu régional. Encore une fois Québec et Ottawa se retrouvent à la même table de négociation. Cependant, tant que la réglementation concernant la cession du territoire pour l'aménagement d'un Parc national n'est pas modifiée, les règles restent exactement les mêmes qu'en 1975.

Le Ministre fédéral responsable de Parcs Canada, monsieur John Roberts, se dit prêt cette fois-ci à consentir un montant de \$50 millions, mais sur son territoire. Le gouvernement québécois doit donc se conformer à la loi des Parcs nationaux fédéraux en cédant le contrôle du territoire. Deux solutions sont envisagées pour résoudre l'épineuse question du contrôle et de l'administration du territoire du Parc Saguenay. Il y a d'abord, tout comme en 1975, 1) l'échange de terrains entre le Fédéral et le Provincial ou 2) la signature d'un bail emphytéotique de longue durée soit 66 ans ou 99 ans. Dans l'esprit du Ministre responsable de Parcs Canada, monsieur John Roberts, le bail emphytéotique tel que signé par les deux parties à Forillon ne peut constituer un précédent et ne doit pas s'appliquer au cas de Parc Saguenay.

Les nouvelles négociations fédérale/provinciale s'amorcent désormais autour d'un échange de terrain entre les deux parties qui permettrait la réalisation d'un Parc national à côté d'un Parc provincial. Cette solution possible d'entente pourrait impliquer le territoire périphérique de Mirabel. Rappelons que le Gouvernement fédéral fut la cible de nombreuses critiques pour s'être emparé par voie d'expropriation, d'un territoire beaucoup trop vaste pour les besoins de l'aéroport international de Mirabel.

Le 29 mai 1982, Ottawa dévoile sa décision de mettre en vente dès le début de l'année suivante quelque 30 000 acres excédentaires, ce qui correspond à peu près à 30% du terrain exproprié il y a déjà de cela onze ans. Cette décision

de ne pas céder à Québec le territoire exproprié en trop à Mirabel en échange duquel le Fédéral aurait pu réaliser son parc, replonge la création d'un parc dans le Bas-Saguenay dans un nouveau litige.

Suite au refus de monsieur John Roberts de répondre à une invitation au dialogue émise par son homologue provincial monsieur Lucien Lessard le 8 avril 1982, le gouvernement provincial décide de faire cavalier seul dans la réalisation de Parc Saguenay.

Le 2 juin 1982, le Ministre Lessard annonce lors d'une conférence de presse qu'un parc de conservation sera créé et que le M.L.C.P. entend y investir quelque \$15 millions dont \$600 000 à dépenser dans l'année en cours plus spécifiquement (dans le secteur de Rivière-Eternité). Cette déclaration suscite une réaction immédiate d'Ottawa. Le Gouvernement central réitère sa bonne foi à la négociation sans toutefois démordre de sa condition juridique première: i.e. la cession du territoire. Dès lors, la position fédérale se durcit puisqu'il n'est plus question d'échange de terrain.

Dès l'été 82, le Gouvernement québécois entame une vaste consultation de la population concernée par la création du Parc Saguenay. Deux agents gouvernementaux sont dépêchés sur le terrain pour sensibiliser et éduquer la population au concept des parcs québécois et pour y recueillir les mémoires.

Au terme de l'exercice menant aux audiences publiques, 88 mémoires furent présentés au M.L.C.P.. Autre coup de barre, les audiences devant avoir lieu les 11,12 et 13 septembre 1982 sont reportées d'un mois (octobre 1982) en raison du mini-remaniement ministériel. C'est dorénavant, monsieur Guy Chevrette nouvellement nommé Ministre du M.L.C.P. qui présidera les audiences publiques.

Dans l'attente des audiences publiques, les tergiversations vont bon train en ce qui a trait à la formule de parc préconisée par le Québec. Les tenants des parcs nationaux canadiens continuent le "lobbying" et crient leur indignation face aux faibles investissements prévus par la province. D'ailleurs, une visite organisée (par Parcs Canada) pour les élus du milieu et quelques intervenants dans le monde touristique régional relance la valse des millions et suffit à nourrir les propos acerbes envers le provincial. Toutefois, l'intransigeance d'Ottawa sur la cession inconditionnelle du territoire amène le Québec à naviguer seul.

Le 15 octobre, un éditorial du Quotidien annonce le boycottage des assises par cinq maires du Bas-Saguenay en guise de mécontentement vis-à-vis le dossier de Parc Saguenay.

"En boycottant les audiences publiques qui se sont terminées, hier, à la Polyvalente de la Baie, les premières autorités des municipalités adjacentes au territoire choisi par Ottawa et Québec pour l'aménagement d'un parc, ont étalé à la face du pays l'immoralité du jeu politique



que les libéraux d'Ottawa, leurs petits frères de la Belle Province et les faux parcs du gouvernement péquiste ont mené au détriment du Saguenay-Lac-Saint-Jean."

Fatigué par le contentieux Fédéral-Provincial, monsieur Guy Ghevrette décide de procéder: le Parc Saguenay deviendra réalité, et ce, sans l'aide d'Ottawa. Plusieurs organismes s'enthousiasment, particulièrement les organismes de loisir du Québec. "C'est l'occasion d'expérimenter des formules d'implication des communautés d'accueil et des associations d'usagers dans la gestion et l'animation du parc".<sup>(1)</sup> Il ne faut pas en déduire cependant que tout est parfait. Une des interrogations soulevées concerne entre autres l'expertise d'aménagement et de gestion du Québec en regard des milieux exceptionnels.

A la fin d'octobre 1982, le Parc Saguenay ne cesse de faire couler de l'encre. Tandis qu'une entente fédérale-provinciale semblait imminente et que le silence des sept dernières années paraissait rompu en laissant place au dialogue, Ottawa refuse la proposition québécoise d'inclure les rives du Saguenay à l'intérieur du réseau de rivières du patrimoine de Parcs Canada.

Le Québec fier d'avoir livré la marchandise, voit le Fédéral rappliquer sur son territoire. Ainsi, le 27 novembre 1982, Parcs Canada présente sa proposition de Parc national et relance le débat sur un éventuel échange de terrain entre Québec et Ottawa qui soit autre que les terrains de Mirabel.

Le projet proposé est en tout point identique au projet de 1975, si ce n'est l'accroissement des investissements qui passent de 10 à 50 millions.

Depuis ce temps, le Québec aménage le Parc Saguenay, tant bien que mal, avec les moyens du bord. Ottawa après avoir mis au rancart son projet de parc de conservation en milieu terrestre, tente de créer son premier parc marin dans la région de l'estuaire du St-Laurent et de la rivière Saguenay. Le Bas-Saguenay fera-t-il l'objet d'un projet conjoint entre les deux gouvernements? Rien le prouve mais chose certaine, ce territoire semble intéresser Parcs Canada et le M.L.C.P.

### 3.2 Le plan d'action concerté

La préoccupation de l'Etat pour les zones limitrophes aux parcs nationaux qu'il crée n'a jamais fait l'objet d'une réglementation ou d'une loi spéciale. Avec le cas spécifique du Parc Saguenay, il est possible d'espérer un revirement de cette vieille tendance, volte-face qui permettrait à l'Etat de mieux contribuer au développement économique de ces ZOPES. Parallèlement, l'expérience vécue par les 11 municipalités vivant en périphérie de ce parc est une première au Québec comme au Canada et mérite qu'on y porte une attention particulière. C'est à travers l'expérience du Plan d'actions concerté (P.A.C.) que l'on étudiera cette implication.

Le tout a débuté lors des audiences publiques tenues par le M.L.C.P., qui ont permis de mettre en évidence la volonté des intervenants du milieu de se regrouper pour concevoir un plan de développement. Initialement, ce plan visait l'harmonisation des intérêts de chaque intervenant et l'accroissement des retombées économiques générées par la présence d'un parc national de conservation. La réalisation du P.A.C. apparaissait alors comme le moyen privilégié pour accélérer le développement et la rationalisation des investissements publics et privés.

C'est ainsi que le 1er juin 1983, le Conseil des ministres du Québec décide de constituer, sous la présidence de l'O.P.D.Q., un comité interministériel dont le mandat est d'élaborer et de mettre en oeuvre ce plan d'actions concerté.

Le comité interministériel est formé des ministères:<sup>(2)</sup>

- . des Affaires municipales;
- . des Affaires culturelles;
- . de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation;
- . de l'Energie et des ressources;
- . de l'Environnement;
- . de l'Industrie, du commerce et du tourisme;
- . des Loisirs, de la chasse et de la pêche;
- . des Transports du Québec;
- . et de l'Office de planification et de développement du Québec.

Au même moment, en conformité avec ses mandats,<sup>(3)</sup> l'O.P.D.Q. constituait un comité du milieu<sup>(4)</sup> regroupant un représentant municipal dûment mandaté par localité formant la ZOPE. Ainsi associé au processus d'élaboration du P.A.C., le comité du milieu se voit confier le mandat "de définir ses modalités d'opération, d'établir des consensus autour d'objectifs de développement et de priorités et enfin, de fournir une liste exhaustive des projets pertinents pouvant jeter les bases d'un plan d'actions".<sup>(5)</sup>

Dès lors, les intervenants impliqués dans l'élaboration du plan tentent d'articuler les diverses actions entre elles, d'orienter et d'établir les lignes directrices du développement touristique local, tout en identifiant les moyens nécessaires à leur mise en oeuvre. Conformément à l'idée qui avait

présidé à l'élaboration du document (harmonisation micro-régionale des actions de développement), les membres du comité de réalisation du P.A.C. se donnent comme principaux objectifs:

- 1- d'intégrer toutes les actions de développement dans une perspective de développement global en complémentarité avec le plan d'aménagement du parc;
- 2- d'identifier les formes et les moyens possibles d'interventions gouvernementales;
- 3- de permettre aux intervenants du milieu d'identifier les grandes lignes d'intervention à l'intérieur desquelles celles-ci peuvent s'inscrire.

Au mois d'avril 1984, l'O.P.D.Q., qui était responsable du comité ministériel, a déposé son document au sous-ministre du M.L.C.P. et ce n'est qu'en mai de la même année qu'a été publié le P.A.C.

### 3.2.1 Le contenu

L'intérêt que soulève le P.A.C. pour notre recherche réside moins dans le concept de développement qui l'anime que dans sa traduction sur le terrain. Toutefois, il importe, pour situer le lecteur et faciliter sa compréhension du présent chapitre, d'éclairer le concept et le scénario de développement préconisés dans ce plan.

Le concept de développement retenu dans le P.A.C. s'articule autour de l'idée maîtresse de créer un axe touristique ayant comme épine dorsale le fjord du Saguenay et structuré par des pôles de services et d'activités. A la base, la création d'un axe touristique dans la ZOPE exige le développement d'un service nautique entre Tadoussac et La Baie et la consolidation du réseau routier actuel. Sur le terrain, cette idée nécessite des stations maritimes-terrestres (Tadoussac, Anse-St-Jean, Sainte-Rose-du-Nord et La Baie). A celles-ci s'ajoutent des centres de services routiers (Sacré-Coeur, Saint-Fulgence, Petit-Saguenay, Rivière-Eternité, Saint-Félix-d'Otis). Enfin, la création de sites et de zones d'activités spécifiques assure la complémentarité des autres services.

Quant au scénario, il tend à suggérer la localisation de chaque nouvel équipement à implanter dans chacun des pôles de services et d'activités ou ailleurs dans la ZOPE. Selon l'information recueillie dans le P.A.C., ces infrastructures constitueront les fondements même du produit touristique et leur localisation orientera les priorités de mise en oeuvre des actions du P.A.C.

La stratégie de développement de la ZOPE, en accord avec les actions identifiées par les divers intervenants du milieu, doit s'effectuer en trois phases. Brièvement, la première phase correspond à une période d'études de faisabilité, à l'amélioration de l'environnement et à la mise en oeuvre de certains projets dont le dossier est suffisamment avancé. Suit une phase

d'implantation d'infrastructures majeures ayant fait l'objet d'une étude et dont les résultats sont positifs. La dernière phase est réservée pour compléter les infrastructures de services et d'activités ainsi qu'à terminer les travaux correctifs mineurs et à consolider le réseau d'hébergement et de restauration.

Dans une perspective de développement local visant à revitaliser les milieux ruraux, plusieurs intervenants s'interrogent sur l'opérationnalisation de ce concept qui favorise les actions dites motrices.<sup>(6)</sup> A ce propos, deux approches s'opposent. L'une priorise des actions dont la viabilité n'est pas conditionnelle à une rentabilité économique directe ou à court terme, mais à leur pouvoir générateur. L'autre tente plutôt de s'orienter vers des actions plus simples et moins prestigieuses, dont l'état de santé économique du milieu rural dépend, afin d'assurer une assise solide aux actions à venir. Les ruraux privilégient globalement cette dernière approche. En fin de ligne, elle représente des emplois et permet d'entrevoir une possibilité de demeurer en région. A l'inverse, le P.A.C. semble donner priorité à la première.

Néanmoins, il faut souligner la valeur de ce document qui inventorie pas moins de 47 actions majeures et identifie pour chacune d'elle le maître d'oeuvre, les partenaires et les modalités de mise en oeuvre. Dans plusieurs cas, les infrastructures, les services ou les activités nécessiteront, pour l'opération annuelle, des sommes substantielles. Le gouvernement du Québec

entend se soustraire à une éventuelle participation à de telles dépenses de fonctionnement et n'envisage assumer aucun de ces coûts si l'action ne relève pas spécifiquement de sa compétence. Seule la S.T.F. bénéficie d'un soutien financier de la part de l'Etat québécois pour la durée de la réalisation du P.A.C.

De ce fait, ce support doit être considéré comme exceptionnel "en raison de l'importance du rôle de cette structure intermunicipale dans la réalisation du Plan d'actions concerté et de l'engagement des municipalités et des promoteurs dans les actions de développement".<sup>(7)</sup>

### 3.2.2 Les actions

Tout effort de développement envisagé dans la ZOPE doit tenir compte de certains préalables indispensables à l'harmonisation des rapports entre les divers intervenants du milieu, les touristes et l'Etat. Le choix des actions a dû subir un premier filtrage en ce sens qu'elles devaient s'intégrer à l'intérieur de l'une des préoccupations suivantes:

- . développer la ZOPE en harmonie et en complémentarité avec le Parc du Saguenay;
- . viser le respect des acquis et du milieu;
- . concourir à la préservation des sites et des paysages.



A la lumière de ce premier filtrage, l'analyse des différentes actions de développement s'est orientée vers une sélection des actions visant à:

- . prioriser la mise en valeur des potentiels forts;
- . développer la ZOPE comme une destination touristique d'intérêt;
- . maximiser les retombées économiques;
- . étendre la saison touristique.

Sur l'ensemble des actions proposées, le comité a retenu 47 actions dont les objectifs diffèrent mais dont la finalité rallie. En dépit du fait que ces actions se réalisent dans des phases de développement différentes, il nous a été possible de les regrouper autour de thèmes spécifiques.

#### 1) La S.T.F.

On retrouve en tout premier lieu, la création de la structure touristique du Fjord qui tend à formaliser l'implication du milieu dans la concrétisation du P.A.C.. Ici, il convient de souligner que la réalisation du P.A.C. est indissociable de l'existence d'une telle structure. Sans cette structure de "relais" entre l'Etat et le milieu, le projet global de développement touristique de la ZOPE demeure fragile et risque d'être compromis. A notre avis, la S.T.F. apparaît comme relais en raison du double rôle qu'elle doit assumer; elle canalise l'information de l'Etat vers les populations locales,

et en sens inverse, achemine et soutient les demandes de projets et initiatives du milieu vers l'Etat. A elle seule, la structure peut être considérée comme un pilier du développement local. Pour cette raison, un chapitre complet (chapitre 4) y est consacré entièrement.

## 2) Les études générales

Un deuxième groupe d'actions peut être identifié autour des études générales qui sont nécessaires à la réalisation des diverses actions. On y recense des études aussi variées que:

- . études de clientèles;
- . études de faisabilité du concept de navette maritime;
- . plan de mise en marché;
- . plan de développement des infrastructures nautiques;
- . conception d'une signalisation routière et inventaires des besoins;
- . étude de faisabilité et plan de développement d'une pourvoirie de plein-air;
- . planification des sentiers hors-parc;
- . planification et aménagement des centres d'activités et d'animation socio-culturelles;
- . plan de développement d'un réseau d'interprétation patrimonial;
- . inventaire des aires fréquentées par la sauvagine.

En résumé, les actions retrouvées sous ce thème tendent à préciser les besoins, à élaborer un plan ou un programme quelconque, à analyser la faisabilité technique et économique d'un projet, à rationaliser les aménagements, à proposer un design (signalisation et architecture) ou encore à inventorier des éléments patrimoniaux, naturels, culturels, fauniques, etc.

Dans la majorité des cas, c'est le gouvernement du Québec, par l'entremise de ses ministères qui réalise ou fait réaliser les études. Pour la plupart de ces études, elles sont une prémisse au développement local et à la réalisation des actions motrices et complémentaires. De leurs recommandations dépendront l'importance et le sens des investissements, des orientations du développement touristique et, s'il y a lieu, de l'élaboration de politiques de soutien et d'appui aux activités touristiques, etc.

### 3) Les voies d'accès

Un troisième regroupement peut se former autour de l'aménagement et la réfection des voies d'accès:

- . amélioration du réseau routier régional;
- . amélioration du réseau routier local;
- . aménagement de bandes cyclables sur le réseau routier régional;

- . aménagement de pistes ou bandes cyclables dans certaines localités;
- . mise en place de la signalisation routière.

La plupart de ces actions relèvent de la compétence de l'Etat par l'entremise de son ministère des Transports; qu'il soit maître-d'oeuvre ou simple partenaire rattaché à la réalisation de celles-ci, son expertise est essentielle. Avec l'accroissement de l'achalandage lié à la présence du Parc du Saguenay, l'amélioration du réseau routier est de première importance. D'autre part, dans une volonté de diversifier les moyens d'accès et d'exploration du milieu naturel de la ZOPE, la réalisation de bandes et de pistes cyclables ne peut qu'accroître la complémentarité des infrastructures de transport.

#### 4) Les infrastructures d'accueil

Les infrastructures d'accueil forment le quatrième groupe d'actions qui réunit des thèmes aussi différents que le nautisme, l'information, l'hébergement, la restauration. Ainsi, dans ce groupe nous retrouvons les actions suivantes:

- . mise en service de la navette maritime;
- . infrastructures nautiques dans les stations maritimes-terrestres;
- . infrastructures nautiques, dans les haltes nautiques;
- . mise en place des bouées d'amarrage;

- . construction de pavillons d'accueil;
- . kiosques d'auto-information;
- . mise en place du service d'information et de réservation touristiques.
- . haltes routières et belvédères;
- . évaluation du besoin et mise en service d'un transport collectif par autobus;
- . consolidation de terrains de camping existants et mise en place de nouveaux;
- . consolidation et développement de l'hôtellerie et de la restauration;
- . développement de l'hébergement familial;
- . expansion du réseau d'auberge de jeunesse.

Plusieurs de ces actions sont un préalable à la mise en place de la navette maritime. Ce projet correspond à un moyen de transport pour les touristes désirant se déplacer sur le Fjord, de localité en localité. Elles conditionnent à leur façon la perception qu'aura le touriste à son retour chez-lui. La qualité et la diversité des formes d'hébergement et de restauration apparaît, à ce compte, comme un des éléments les plus significatifs de cette perception. Toutefois, le contact effectué entre les ruraux et les urbains n'est pas à lui seul responsable du profond désir qui pousse les touristes à revenir dans un avenir prochain. La qualité de l'information et les moyens d'accéder à celle-ci dépend étroitement de la capacité des populations locales à uniformiser sur l'ensemble du territoire les renseignements que l'on donnera aux visiteurs.

## 5) Les activités de plein air

Dans un tout autre ordre d'intervention, et c'est en ce sens que le P.A.C. a été conçu, les activités de plein-air constituent notre cinquième regroupement. Même si le support de l'Etat est indispensable pour mener à terme ces actions, la plus grande part des responsabilités sera laissée aux dynamismes locaux.

Voici les quelques actions retenues:

- . mise en place de la pourvoirie de plein air;
- . aménagement des sentiers hors-parc;
- . mise en valeur de la vallée de la rivière Ste-Marguerite.

Ultimement, ces actions visent la multiplication et le développement d'activités de toute nature destinées à agrémenter le séjour du visiteur et à le retenir en place.

## 6) Les activités rurales

Le sixième regroupement s'articule autour du développement d'activités rurales. Il nous semble d'une importance cruciale pour le développement

global de la ZOPE d'intégrer et de valoriser la vocation économique traditionnelle du secteur, i.e., l'agro-foresterie. On y retrouve:

- . le développement des équipements et des activités agro-touristiques;
- . des mesures de consolidation et de diversification de l'agriculture;
- . la stimulation de l'artisanat local.

Ces actions ont comme objectif de stimuler l'agriculteur par des mesures incitatives et d'améliorer son environnement (paysage, bâtiment, cheptel, etc.). De plus, on favorise l'intégration de l'agriculteur au développement touristique de la ZOPE par le biais d'activités complémentaires, i.e. l'agro-tourisme.

#### 7) La promotion de l'environnement

Intimement interreliées à la problématique de la rénovation rurale dans la ZOPE, nous retrouvons toutes les préoccupations relevant de la qualité de l'environnement et de son entretien. L'environnement, tous le savent, est un élément essentiel au produit touristique et surtout, au maintien des populations locales et à la prolongation du séjour du visiteur. A ce titre, le septième groupe d'actions est constitué ainsi:

- . amélioration de l'habitat et de l'environnement;
- . restauration des bancs d'emprunt le long des routes régionales;
- . protection et mise en valeur des battures de Sainte-Fulgence;
- . mise en valeur de la pêche.

Il s'agit, par la réalisation de ces actions, d'assurer une qualité esthétique du paysage afin d'améliorer la qualité de vie des communautés locales et d'assurer un certain renouvellement de la ressource dans le milieu.

#### 8) L'éducation et la culture

Ce dernier thème regroupe les activités de promotion, d'éducation et de culture. La survie même d'un milieu rural se transformant en terre d'accueil pour touristes urbains en dépend largement. Bien sûr, les visiteurs doivent être éduqués au milieu et à la culture de la ZOPE, mais beaucoup plus que cela, ce sont les communautés elles-mêmes qui doivent se prémunir contre ces premiers et s'affirmer dans leur "être".

Tout individu, suite à une visite du parc, est à même de comprendre la nécessité de préserver le milieu naturel afin d'éviter la perturbation de certains écosystèmes fragiles. Dans la périphérie du parc, cet apprentissage doit se poursuivre dans le respect total des coutumes et traditions des hommes qui ont façonné le paysage. Cette double initiation



trouve son sens en ce qu'il faut protéger la nature de l'homme et protéger l'homme de "l'homme". Pour ce faire, les actions suivantes ont été identifiées:

- . élaboration d'un guide technique de navigation;
- . formation du personnel d'accueil et de service;
- . planification et aménagement des centres d'activités et d'animation socio-culturelles;
- . mise en place du réseau d'interprétation patrimonial;
- . mise en place d'un circuit d'interprétation de l'industrie forestière;
- . développement d'un style architectural;
- . confection de guides et de brochures;
- . élaboration d'un dossier normatif.

Des actions peuvent se traduire en termes concrets sur le terrain par la création d'un réseau d'interprétation du patrimoine qui prendrait la forme d'un écomusée, la réalisation de documents d'interprétation ou encore historique, etc.. Tout reste à inventer.

En guise de conclusion à cette portion de chapitre, nous allons soulever certaines interrogations relatives au contenu et à l'objectif de ce document.

### 3.2.3 Le P.A.C.: pour qui, pourquoi?

En guise de commentaires à l'information apportée sur le plan d'action concerté, permettons-nous de nous questionner sur l'essence même du P.A.C.: est-il réellement l'expression d'une planification globale correspondant à l'établissement d'un programme cohérent de mise en valeur de toutes les potentialités et les possibilités d'aménagement et de développement de la ZOPE? Tel que souligné dans le premier chapitre, le développement endogène commande justement cette planification globale de toutes les ressources du milieu. Actuellement, ce qui paraît clair, c'est que le P.A.C. est un bon document d'orientation préliminaire identifiant les secteurs d'intervention dans le domaine du tourisme.

A l'évidence, cette planification collective, issue de la concertation entre l'Etat et le milieu (les maires), a donné lieu à un document identifiant des actions nécessaires pour stimuler et mettre en branle le développement touristique du milieu. L'idée maîtresse qui a guidé la conception d'un tel document suffit à nous en convaincre. Elle se situe autour de la création d'un axe touristique limitrophe au fjord du Saguenay où, en complémentarité avec le parc, sera offert une voie de services nécessaires à la venue du touriste. Essentiellement, ce document a été conçu pour favoriser des retombées économiques maximales pour le milieu tout en préconisant une harmonisation et une complémentarité entre les actions de développement liées au tourisme. Cette réduction de l'intervention économique au seul secteur du

tourisme ne permet cependant pas aux concepteurs du plan de prétendre à l'exhaustivité, pas plus d'ailleurs qu'il ne peut être perçu comme une vision intégrée du développement. Dans cette perspective, le plan a tout au plus le mérite de dégager les interventions et les responsabilités de divers intervenants et les grandes lignes de leur action, dans un cadre de développement relativement étroit, même si on peut le considérer comme majeur.

Intimement liée au P.A.C., l'Entente auxiliaire (élément de soutien du développement local) rend très vulnérables les actions identifiées dans le plan, d'autant plus que l'entente ne rallie pas et ne satisfait pas tous les intervenants. Profondément déçu, monsieur Bertrand Bouchard<sup>(8)</sup> soutiendra que c'est une entente pour les riches. Dans les faits, cette entente est très restrictive, ne considérant subventionnables que les projets à vocation touristique et commandant des énergies financières importantes de la part des promoteurs (de l'ordre de 100 000,00\$). De l'aveu du maire de Rivière-Eternité, monsieur Lorenzo Gagnon, ces ressources et énergies sont inaccessibles aux petites municipalités en périphérie du parc. Malgré toute la bonne volonté que peut déployer la population pour le développement local, ce dernier ne pourra se concrétiser qu'avec un soutien plus généreux de l'Etat. Avec l'Entente auxiliaire, ce n'est pas tous les jours qu'apparaît dans le ciel obscurci par d'interminables querelles juridiques, un montant aussi important (i.e. 10 millions \$). C'est déjà un pas en avant en ce qui concerne les transferts fiscaux vers les régions en mal de développement, mais cette somme n'est garantie que pour la durée du contrat i.e. trois ans.

Depuis le début de la réalisation du plan, on a pu constater que certaines actions concernant l'implantation d'infrastructures et d'équipements appellent des investissements énormes qui pourraient être affectés à d'autres fins, plus profitables au milieu. De plus, dans "l'échéancier de réalisation" du plan, les actions requérant des investissements importants (équipements et infrastructures nautiques telles la navette maritime, la marina à la Baie) reçoivent une bonne écoute et se positionnent avantageusement dans "l'ordre logique d'intervention"<sup>(9)</sup>. Sans nier l'importance de ces actions, il n'en demeure pas moins que ces sommes pourraient être affectées dans un premier temps à soutenir de petits entrepreneurs, à consolider des acquis, à améliorer les conditions de vie actuelles, à sauvegarder certains services essentiels au maintien des populations, etc. Or, ces actions arrivent bien loin dans l'ordre des priorités.

L'une des actions les plus significatives de ce document est sans contredit la création de la Société Touristique du Fjord, une pièce maîtresse du développement local et un lieu de concertation de premier plan. Dans le contexte socio-économique actuel, il est permis de croire que cette structure supra-locale permettra de développer et de cimenter la solidarité entre les individus et les groupes et conjointement d'accroître la qualité des échanges sociaux. Néanmoins, la S.T.F. a-t-elle la capacité et les ressources pour soutenir ce développement? Question à laquelle le chapitre quatre tente de répondre.

Les éléments de ce chapitre permettent donc de mettre en lumière, en guise de conclusion, le bilan global de l'opération étudiée: 1) Une des premières réserves concerne la consultation des populations locales qui n'a pas été réalisée dans le processus de rédaction du P.A.C. Ainsi, lors de l'ébauche du document, les organismes voués au développement local ont été évincés totalement. 2) Une seconde critique que soulève ce document a trait à l'écart entre les attentes plus globales du cadre théorique retenu et le P.A.C. lui-même. De fait, le P.A.C. revêt un caractère sectoriel, handicapant toute possibilité d'atteindre réellement, pour le Bas-Saguenay, un développement global et intégré.

3) Concurrément à la création du Parc Saguenay, l'appropriation de l'espace Bas-Saguenayen par l'Etat québécois n'a pas été suivie d'un transfert équitable en terme financier. Alors que l'Etat impose des contraintes majeures en matière de réglementation environnementale, il ne soutient pas adéquatement le développement local nécessaire à assurer un maintien et une hausse de la qualité de vie pour les populations locales. Il y a bien l'Entente auxiliaire qui peut assurer un certain soutien aux populations locales. Toutefois, des déclarations du genre de celle avancée récemment par le Ministre du M.L.C.P. monsieur Picotte, ne sont pas particulièrement rassurantes pour l'avenir.

"... On veut bien dépenser l'argent, mais si la région n'en veut pas des 10 000 000,00\$, on va les investir ailleurs. Il y a plusieurs autres régions qui ne demanderaient pas mieux que de profiter d'une telle entente".<sup>(10)</sup>

Quelles que soient les critiques formulées, dans ce chapitre, nous sommes d'avis que les longues querelles entre le fédéral et le provincial ainsi que le processus de réalisation du P.A.C. sont porteurs d'un renouveau, tant au point de vue social qu'au plan de la conservation des ressources. Il y a, bien sûr, dans quelque huit années de tractation des points positifs non négligeables: 1) Cette période a favorisé, au Québec, l'élaboration d'une véritable politique québécoise sur les parcs dont le Parc Saguenay en est l'image vivante. 2) Le refus du Québec à céder aux exigences territoriales du fédéral aura aussi été un point marquant pour l'avenir du Bas-Saguenay. Ainsi, au lieu de voir la création d'un seul parc sous l'autorité fédérale (si le provincial avait acquiescer aux demandes du fédéral pour la création d'un parc national terrestre), le Bas Saguenay pourrait être doté de deux parcs dans l'éventualité de la création du parc national marin. 3) Cependant ce qui retient le plus l'attention dans l'histoire de la création du parc, c'est l'ouverture à la concertation entre intervenants de différentes municipalités. Cette nouvelle solidarité démontre l'intérêt certain des populations locales face aux projets de l'Etat.

Ce qu'il faut retenir d'un côté du PAC c'est qu'il est le fruit d'une gestation entre élus et fonctionnaires concernant les orientations de développement que les individus désirent se donner collectivement. Ce plan

formalise l'implication de divers intervenants en identifiant les maîtres d'oeuvre, les partenaires et les modalités de mise en oeuvre des actions choisies. Néanmoins, cet exercice de démocratie aurait gagné à s'ouvrir à l'ensemble des intervenants intéressés au lieu de se cloîtrer à la seule vision des élus et des fonctionnaires.

Il n'en demeure pas moins qu'une des grandes qualités du PAC c'est d'avoir réussi à articuler les diverses actions entre elles, à orienter et à établir les lignes directrices du développement touristique local.

NOTES ET REFERENCES

1. Le Soleil, 18.10.82.
2. Plan d'action concerté, p. VII.
3. Idem, p. VIII.
4. Le comité du milieu correspond à une refonte du comité des maires qui, lors des audiences publiques, avaient présenté un mémoire conjoint. Dans sa nouvelle formule le comité du milieu intègre les maires du secteur nord de la rivière Saguenay, autrefois exclus du comité des maires.
5. Plan d'action concerté, p. VIII.
6. Idem, p. 115.
7. Idem, p. 129.
8. Le Réveil, à La Baie, 9 décembre 1986.
9. Plan d'action concerté, p. 109.
10. Dans une conférence de presse donnée à La Baie monsieur Picotte soulignait que "son gouvernement veut bien dépenser l'argent, mais si la région n'en veut pas des 10 000 000,00\$ on va l'investir ailleurs". Le Réveil de La Baie, 3 février 1987.



#### 4. INSTITUTIONNALISATION DE LA DECISION LOCALE; LA SOCIETE TOURISTIQUE DU FJORD

La réalisation de ce chapitre a nécessité une approche méthodologique rigoureuse relevant de l'enquête. Contrairement aux précédents chapitres qui se basaient sur notre vécu du territoire et sur une recension des écrits produits à ce jour, celui-ci exige un contact plus étroit avec la population locale.

Tel que décrit de façon très sommaire dans notre introduction, nous avons opté pour une démarche d'entrevue de type "enquête conscientisante". Cette approche exige du chercheur une immersion minimale dans la vie d'une population, et une certaine participation aux diverses activités de celle-ci afin de mieux comprendre, de l'intérieur, leurs attitudes, leurs comportements, voire même leur niveau de conscientisation face à un problème donné. Essentiellement, la connaissance acquise réfère au vécu quotidien de la population du Bas-Saguenay i.e., les rapports de force, les enjeux, les aspirations individuelles et collectives, ...

Trois modes d'observation ont été utilisés pour faire cheminer cette enquête:

- 1) il y a eu d'abord l'information documentaire: relevé des faits historiques, d'ordre politique, culturel, social, les infrastructures économiques, etc., 2)
- la prise de contact avec le milieu: l'environnement, le paysage, la géographie, (contact qui se veut essentiel à toute compréhension des enjeux)

et 3) le contact plus direct avec les informateurs clés identifiés sur le territoire. Compte tenu que nous avons favorisé une démarche par secteurs horizontaux: environnement, tourisme, administration publique, ..., il a été plus facile de repérer les tensions, les conflits, les agents ainsi que les forces qui s'opposent.

Fort de l'analyse des caractéristiques socio-démographiques et spatiales du milieu, de l'évolution historique du dossier de Parc Saguenay et de l'analyse des pouvoirs institutionnels agissant sur le territoire, il nous importait, dans ce chapitre, de porter une attention particulière à la perception de divers intervenants face à l'institutionnalisation de nouveaux rapports entre les populations résidentes du Bas-Saguenay. C'est donc à partir de l'éventuelle création d'une structure supra-municipale que nous avons construit notre guide-questionnaire qui servait de base aux entrevues (annexe 1). Dès lors, il était possible de déterminer l'adéquation ou non d'une telle structure et parallèlement ses rôles, fonctions et besoins éventuels pour satisfaire, d'une part, les exigences du développement local et d'autre part, les attentes des populations concernées.

Dans un deuxième temps, nous avons enquêté auprès du directeur de la S.T.F. afin d'identifier, avec un recul d'un an et demi (depuis sa création), les forces et les faiblesses de cette structure. Cette enquête reprenait l'essentiel du questionnaire de la première enquête que nous avons réalisée en 1984 auprès des intervenants locaux.

#### 4.1 Perception du milieu

Afin de replacer le lecteur, il importe de situer dans le temps l'exercice auquel nous nous sommes prêté. A l'automne 1984, suite à la publication du P.A.C. et à l'intention bien arrêtée de ses auteurs de créer une Régie intermunicipale, il apparaissait opportun de recueillir les réactions de divers intervenants sur le bien fondé de cette création. C'est ainsi qu'en novembre 1984, assisté d'un stagiaire, il nous a été possible de rencontrer 15 personnes identifiées comme des informateurs clés.

Les informations peuvent sembler obsolètes aujourd'hui parce que la Société Touristique du Fjord est devenu une réalité. Toutefois, elles sont riches en enseignement et présentent des réflexions qu'il mérite de considérer et de retenir pour d'autres expériences similaires. Pour bien comprendre la complexité des réactions recueillies, nous avons opté pour le traitement suivant:

- 1- l'implantation d'un parc de conservation;
- 2- l'institutionnalisation de la ZOPE et l'importance pour le milieu de se regrouper;
- 3- les conséquences d'un tel regroupement (la structure supra-locale et le milieu);

4- le plan d'actions concerté comme outil de soutien au développement local.

4.1.1 Un parc: mais quel parc et pour quel impact?

Selon les renseignements dont disposaient les divers intervenants au moment de nos interviews, les avis concernant le rôle d'un parc de conservation comme un élément moteur du développement local, étaient partagés et diversifiés. Indépendamment de l'origine de l'intervenant (élus, individus ou membres d'une association), certains affichent une attitude radicale: un parc exclusivement de conservation ne peut jouer un tel rôle moteur; un parc de récréation assurerait plus de retombées économiques. A ce jugement sans équivoque, certains intervenants ajoutent que c'est plutôt le P.A.C. qui génèrera des retombées économiques substantielles. Dans le prolongement de cette idée, il suffit d'assortir au parc une politique de développement de la ZOPE avec une préoccupation d'ordre économique pour assurer un impact économique réel.

Les plus convaincus des bienfaits d'un parc de conservation estiment idéale la vocation retenue pour le Parc du Saguenay. Certains intervenants croient fermement que cette vocation doit se compléter dans la ZOPE par une vocation d'hébergement et de service. Un développement local bien compris doit cependant garder en toile de fond cet esprit de conservation, impliquer les populations locales et conscientiser les générations qui poussent, i.e. éduquer à la nécessité de conserver. Même si la zone de récréation et d'éducation revient à la ZOPE, un intervenant souligne l'importance de

protéger dans la ZOPE des zones où se situent les cervidés, la sauvagine, etc., et les aménager pour l'observation. Pour un autre, le parc de conservation représente beaucoup, car la préoccupation de son groupe de référence vise essentiellement la conservation par le biais d'une pratique biodynamique (écologie, science de la santé, alimentation, ...). A son avis, "toutes leurs pratiques rejoignent les objectifs du parc".

Ce qui semble unanime pour l'ensemble des intervenants de ce milieu rural c'est que le parc, peu importe sa vocation, représente une possibilité "de second souffle". Il était temps que le gouvernement intervienne, dira un intervenant. Ce n'est pas tant la structure-parc qui suscite autant d'engouement chez les intervenants, mais bien le tapage publicitaire qui entourera sa création et son existence, susceptible de générer une notoriété nationale.

Pour assurer un maximum de retombées économiques, il suffit de se donner un plan d'ensemble, une stratégie globale du développement touristique local. Plusieurs intervenants s'entendent sur la nécessité de concerter tous les membres de la ZOPE. Souscrivant à cette thèse, le maire de Ferland-Boileau demeure tout de même réaliste. "Il est peu probable que Ferland-Boileau soit développée au détriment de la périphérie immédiate du parc, et ce malgré un consensus régional sur la beauté du site du lac Ha! Ha! Ce n'est qu'au moment où le parc et les municipalités de la ZOPE auront consolidé leurs équipements

et réalisé les aménagements s'y rattachant que nous pourrions escompter de réelles retombées".

Au niveau local, depuis sa création, le parc a permis de maintenir et de mettre en place une structure d'accueil minimale et d'assurer pour certaines personnes, spécialement à Rivière-Eternité, un emploi saisonnier. Dans les autres municipalités les changements sont minimes, voire même inexistantes sur la rive nord du Saguenay. Ce fait ne décourage nullement les intervenants de ce secteur. Ils sont plutôt enclins à croire que le développement touristique est en devenir car le potentiel à ce niveau est bien vivant. La forte demande de renseignements sur l'emplacement et les activités du parc durant l'été 84 a suffi à nourrir les espoirs les plus prometteurs.

Malgré un faible développement sur la rive sud, les intervenants conviennent qu'il y a eu un accroissement de l'achalandage et de la demande en hébergement et en restauration depuis la création du parc. A l'époque où ces entrevues furent réalisées, les plus modérés (entendons les élus) hésitaient à se prononcer pour la simple raison qu'il était trop tôt pour porter un jugement valable de l'impact du parc sur la ZOPE.

Poursuivant leur réflexion, les élus croient qu'il y a sûrement place à l'amélioration mais selon leur propos, la lenteur du développement du parc a sûrement ses sources: ce qu'il faut c'est une réelle volonté politique d'aller de l'avant. Parallèlement, certains intervenants postulent que cette lenteur

d'exécution dans l'aménagement des équipements et infrastructures du parc permet aux locaux de s'adapter, de se concerter et de se doter d'outils de développement qui vont être structurés et répondre aux vœux des populations résidentes.

#### 4.1.2 Institutionnalisation de la ZOPE

La question traitant du sentiment d'appartenance à une zone périphérique a permis de constater que de nouveaux liens se tissaient autour du Parc. Pour une majorité, le sentiment d'appartenance à la ZOPE est en devenir, il se développe. Les propos recueillis auprès d'un élu le confirment, "il était latent et grâce à la création du parc ce sentiment s'exprime aujourd'hui".

C'est plutôt sur la rive nord du Saguenay que ce sentiment d'appartenance est le moins ressenti et pour cause. Les municipalités de ce secteur n'ont jamais été amenées à travailler collégialement sur des dossiers communs. Par l'entremise de la Corporation de Promotion Economique du Bas-Saguenay, le secteur sud a historiquement regroupé ses énergies pour valoriser le développement touristique. Il y avait autour du projet touristique une justification sociale et économique pour cimenter les liens, d'ailleurs plusieurs éléments significatifs lient ce milieu: commission scolaire, diocèse, circonscription électorale, services en communs, M.R.C. etc..

Toutefois, le secteur nord n'entrevoit pas nécessairement cette rupture historique comme un obstacle à une démarche de travail en commun avec le secteur sud. Un intervenant de Tadoussac exprime bien cette idée: "actuellement il semble trop tôt pour avoir créé et suscité un sentiment d'appartenance et de lien entre les deux rives, mais il apparaît cependant clair, qu'avec le temps, il va se créer un réseau d'étroite collaboration entre eux".

Aux yeux de la plupart des intervenants, il semble que l'institutionnalisation de la ZOPE n'est pas un regroupement forcé de municipalités rurales en mal de développement. Au delà de la simple existence d'un parc, il y a une multitude de caractéristiques qui solidarisent la ZOPE. Le maire de Ferland-Boileau considère que le milieu est homogène dans son profil socio-économique et que les municipalités avaient des affinités communes avant la création du parc. L'avènement du parc n'a fait que consolider ce lien et ces caractéristiques. Les habitants ont la même mentalité et le même mode de vie. En caricaturant, nous dira un intervenant, ils sont tous en chômage et ont les mêmes problèmes. Pour un autre intervenant, identifiant l'ensemble des traits communs de la ZOPE, il y a dans cette homogénéité des traits distincts et un cachet unique à chaque localité.

Au resserrement des liens entre les municipalités, aucun intervenant ne s'est objecté. La finalité de ce geste est perçue presque de la même façon par les élus, les organismes et les associations. Les premiers croient que l'union



créera une force venant du milieu. Poussant un peu plus loin la réflexion, les organismes montrent une préoccupation conjuguant politique et "pratique". C'est pour eux l'occasion par excellence pour adhérer à un projet collectif et pour se concerter sur le type de développement voulu.

Autrement, le développement devient anarchique et fort coûteux. Aussi, le Parc du Saguenay va se développer dans la mesure où les populations locales vont s'impliquer et s'en saisir comme instrument de travail et de développement. "Même si quelques maires ou fonctionnaires veulent s'emparer du projet, en eux-mêmes ils n'ont pas le pouvoir de faire grand chose". D'ailleurs, les maires qui ont un pouvoir arbitraire (légitimé par des élections aux quatre ans), n'ont pas la motivation, la formation et ni les capacités pour animer les populations locales. De fait, ce projet de développement touristique de la ZOPE va coller à la réalité au moment où les gens vont s'y identifier et décider de s'en saisir. Il serait d'autant plus avantageux que le regroupement évite la multiplication et la duplication inutile d'équipements et qu'il permette de discuter sur les problèmes et d'échanger sur les solutions pour améliorer le développement touristique local.

#### 4.1.2.1 Regroupement des municipalités

Dans le prolongement de l'idée de resserrer les liens entre les onze municipalités, la quasi totalité des intervenants manifeste un intérêt sans

équivoque pour se regrouper à l'intérieur d'une structure intermunicipale. Les seuls doutes exprimés proviennent d'un élu qui craint, pour avoir vécu une expérience similaire, que les municipalités les plus importantes s'équipent au détriment des plus faibles.

Autrement, l'unanimité est faite parmi les intervenants. Un des élus ayant participé aux activités du comité des maires pour la promotion du Parc du Saguenay souligne que le comité arrive au bout de son mandat. De ce fait, il convient dorénavant de transformer son mandat de promotion en un mandat plus dynamique, i.e. d'action.

Toutefois, les organismes et intervenants du milieu souscrivent à un oui conditionnel. L'option retenue doit concourir à améliorer les conditions permettant aux gens du milieu de maîtriser le développement local. Il est impérieux que la structure soit représentative de tous les intérêts et forces en présence dans le milieu (les mondes municipal, associatif et privé) afin d'assurer un poids politique significatif. Ce n'est surtout pas une structure où seront canalisés les projets, soutenus et orientés en fonction d'objectifs déterminés par d'autres. A travers cette réflexion transpire nettement le profond besoin du milieu associatif de s'autonomiser et de contrôler leur devenir.

Sous cette unanimité se cache toutefois une indéniable incapacité à soutenir le développement intégré du tourisme de façon individuelle. Un intervenant du

monde associatif nous souligne d'ailleurs que les municipalités et les organismes peuvent être des maîtres d'oeuvre dans le développement local; mais dans une perspective globale, il est plus qu'improbable que cela se concrétise. Ainsi, ajoute-t-il, c'est par le biais d'un projet collectif que peut s'enclencher le développement local. Il faut donc des liens, une structure administrative plus définie et surtout une ressource rare et nécessaire à la réussite, i.e. de la créativité qui s'exprime sous la forme de ressources humaines dynamiques.

Quant au maire de Ville de La Baie, seule municipalité d'importance dans la ZOPE, il est convaincu qu'avec le pouvoir de taxation de sa localité il lui serait possible de faire cavalier seul. Il en est tout autrement pour les municipalités rurales. Néanmoins, sa position sur ce sujet est très claire: il faut assurer la cohésion du développement touristique local et ne pas tomber dans un développement ponctuel ou sectoriel sans possibilité d'interaction. Les alternatives au regroupement, il n'y en a pas.

Est-ce que la voie du développement socio-économique de la ZOPE peut être cristallisée autour du projet touristique? Aux dires des intervenants, il apparaît que ce domaine représente l'issue la plus probable dans le contexte socio-économique actuel. Avec le recul des limites de la forêt et l'atteinte des limites rationnelles d'exploitation de cette ressource, le développement touristique inspirera certes nombres d'intervenants.

Vouée à devenir un lieu de destination touristique, le P.A.C. étant l'expression la plus claire de ce rôle, la ZOPE devra voir à articuler son développement en fonction de cette demande. Un seul intervenant nuance cette nouvelle orientation, c'est le maire de Ferland-Boileau. A son avis, le domaine du tourisme deviendra un catalyseur de première importance pour revitaliser la ZOPE. Toutefois, il convient de ne pas oublier l'histoire régionale (exploitation agricole et forestière). La remise en valeur de la forêt est une alternative raisonnable au déclin des activités forestières dans la ZOPE. Après 20 ou 25 ans de pratique en forêt, il est préférable pour un travailleur forestier de se recycler dans un domaine de sa compétence. Entendons par cela qu'au lieu de s'orienter dans un domaine jusqu'alors inconnu, il est préférable de rapprocher le travailleur de son emploi premier, i.e., la plantation, la production de plants sous serres, etc. Ainsi, concevoir le tourisme comme une finalité serait courir à la catastrophe à longue échéance. Le considérer comme une activité complémentaire serait viser plus juste.

#### 4.1.3 La structure supra-locale

La première portion de ce chapitre a laissé peu de place aux oppositions radicales, et aux rapports de forces pouvant exister entre les élus et le monde associatif. Pour cause, les intervenants exprimaient des vœux sur une éventuelle coalition ou regroupement dans le but de poursuivre un intérêt

commun, i.e., le développement touristique local. Cette précaire solidarité se dissout lorsque l'on aborde des thèmes reliés au contrôle, au pouvoir, au financement, etc. L'ambiguïté du discours s'estompe et laisse apparaître les réels intérêts de l'intervenant.

#### 4.1.3.1 Fonction et rôles

Deux questions ont particulièrement ravivé cette dissension idéologique: les modalités de fonctionnement et la participation de la population au processus décisionnel (celui-ci sera traité au point 4.1.3.2). En ce qui a trait aux modalités de fonctionnement, les élus présentent clairement leurs revendications. Pour l'un, maire de Ville de La Baie, on s'interroge sur l'intérêt de dédoubler une structure existante et pour laquelle les municipalités du secteur sud paient déjà un per capita: c'est la Corporation de Promotion Economique qui est sous entendue ici.

Poursuivant sa réflexion, il se questionne sur l'utilité et la nécessité de créer une structure parallèle à la Corporation de Promotion Economique. A ce propos, les élus du secteur nord s'opposent systématiquement à une telle récupération de la structure supra-municipale par Ville de La Baie. Pour les autres élus, il est évident que la structure doit être le fait d'un regroupement de plusieurs intervenants, c'est le prix à payer pour la concertation; cependant les municipalités doivent apparaître avantageusement dans le processus décisionnel. Sur la base des quelques réponses recueillies,

il en ressort clairement que les élus se préoccupent particulièrement du pouvoir qu'ils peuvent acquérir ou perdre. Comment les municipalités vont-elles libérer de leur autorité tout en conservant un contrôle sur les dépenses et les limites du budget, soulève le maire de Ferland-Boileau.

A l'inverse, le milieu associatif a une préoccupation plus articulée que les municipalités sur cette question. On relève que c'est de ce milieu qu'émergent les "travailleurs du terrain", beaucoup plus au fait des "vrais" besoins du milieu. Les attentes qu'ils peuvent exprimer vis-à-vis une telle structure sont significatives de cet état de fait. La structure doit assurer la représentativité du milieu et porter une attention plus soutenue au développement local en regard des caractéristiques et des potentialités de chacun.

Tout d'abord, aux yeux des intervenants, la structure n'a surtout pas de droits discrétionnaires sur les initiatives du milieu. Elle est plutôt un lieu d'expression de la solidarité et de la concertation où s'articule la planification du développement touristique de la ZOPE. Dès lors que ce sont les populations locales qui maîtrisent et se donnent leurs propres orientations afin d'assurer une qualité de services, déjà 50% de la réussite du développement local est assurée. "Plus les intervenants la contrôlent, meilleures sont les perspectives d'autodéveloppement". Compte tenu des "conditions" de bénévolat dans lesquelles oeuvrent et grâce auxquelles survivent l'ensemble des associations, le milieu a clairement exprimé son

besoin d'encadrement. Plusieurs "intervenants" ont soulevé la pertinence d'une équipe d'animation pour assumer ce rôle. Non à la bureaucratie, s'exclame un intervenant; les animateurs n'ont pas à intervenir dans l'articulation du développement au niveau local; néanmoins, ils doivent voir à celle de la ZOPE (niveau micro-régional).

Le besoin d'une animation de qualité pour aider à acheminer les dossiers vers les instances subventionnaires est unanimement reconnu par tous les intervenants. En ordre de priorité, l'animation apparaît donc avantagement. Soutenu et appuyé par le P.A.C., le rôle des animateurs est de faire cheminer un projet, d'assurer un soutien technique et s'il le faut d'aider à rédiger et à articuler les idées maîtresses du projet. Un intervenant nous souligne que "tous n'ont pas la capacité d'élaborer des dossiers sérieux et pertinents".

Dans le prolongement du rôle d'animation, le noyau de permanents doit soutenir l'effort de concertation des intervenants et respecter la planification micro-régionale pré-établie, i.e. voir à l'articulation cohérente des actions entre elles. A ce rôle essentiel de soutien aux initiatives du milieu, le mouvement associatif propose comme second rôle devant être dévolu aux permanents de la structure, celui d'éduquer, de sensibiliser (de conscientiser) et d'informer la population locale. Et ce, sous des thèmes aussi diversifiés que la progression du dossier du Parc du Saguenay, l'éventail des programmes disponibles, la réalisation de projets dans d'autres

localités de la ZOPE, etc. Un bulletin de liaison, vecteur de transmission de l'information, pourrait garantir la concrétisation de ce rôle.

Un élu nous souligne à propos de la protection de la nature, qu'il ne suffit pas seulement d'en parler, elle doit faire explicitement partie de la trame de fond du développement local. A ceci, un intervenant du milieu croit qu'il faut monter des stratégies de conservation gérées par le milieu (ressource saumon, la forêt, etc.).

Enfin, la promotion et l'accueil complètent les mandats attribués à la structure supra-municipale.

#### 4.1.3.2 Participation des organismes

Sur ce sujet, les intervenants du milieu s'entendent entièrement quant à la nécessité d'être intégrés au processus de la planification du développement local. Au contraire, le consensus n'émerge pas chez les maires. Pour quelques élus, malgré une contradiction fondamentale dans leurs propos, ils considèrent la participation des organismes par rapport à des projets précis mais pas de façon plus systématique: "faut pas charrier avec la consultation". Pourtant, la population doit voir à ce que sa représentativité soit assurée par des intervenants dynamiques et concernés. C'est à eux qu'incombe la responsabilité de rejoindre la population concernée et intéressée.



D'autres élus se font plus conciliants vis-à-vis les organismes et croient nécessaire de sensibiliser la population pour faciliter l'adhésion au projet collectif. De la part d'élus, il semble étonnant d'entendre qu'à l'intérieur de la structure, il y a place pour une association fructueuse entre les conseillers municipaux et le secteur privé et associatif.

Pour les intervenants du milieu, il est indubitable que le développement harmonieux de la ZOPE ne peut se passer de l'implication directe de la base. A leur avis, les élus n'ont pas nécessairement le plus de compétences, de connaissances et de motivation pour influencer et insuffler ce mouvement de développement. De toute évidence, la population est la première impliquée et concernée, c'est elle qui reçoit le touriste. Donc, le milieu peut et doit être représenté par ses organismes. Les intervenants et acteurs du développement touristique ont à siéger avec les élus municipaux, diront certains.

Afin d'éviter les problèmes politiques, i.e. le contrôle et la récupération des bénéfices des actions de chaque organisme, il est proposé par les intervenants de:

1. Etablir un lien (par exemple un journal) pour créer un sentiment d'appartenance

2. Rétablir les communications entre les maires, les conseillers et la population;
3. Ne pas confier à une seule personne toute l'autorité concernant le développement local ou tout au moins les décisions afférant au développement local;
4. Faire du développement local un projet collectif;
5. Découvrir des "leaders" locaux.

Ainsi, sans concertation, la structure supra-municipale ne peut prétendre être un porte-parole efficace. N'oublions pas qu'il est important que le mouvement parte des populations; sinon un touriste risque les désagréments de l'indifférence des populations locales en raison du désintéressement au projet collectif. Pour les néo-ruraux intéressés au développement local, il faut éviter qu'ils soient rejetés systématiquement par les autorités municipales à titre de "corps étrangers". Si les organismes investissent la structure, son pouvoir sera quintuplé prétendent les intervenants du milieu.

#### 4.1.3.3 Obstacles majeurs

Partisan preneur de l'étapisme, un intervenant croit que le dynamisme du milieu tendra à croître proportionnellement à l'intégration des organismes au processus de planification. Et comme il est impossible aux yeux de tous de réaliser globalement le développement d'une manière individuelle, une majorité se rallie pour s'opposer catégoriquement à toute autre forme alternative de

planification et de concertation que représente la formule de structure intermunicipale.

Le milieu associatif en particulier croit qu'il n'y a manifestement pas d'alternative à une structure supra-municipale de concertation. Le besoin exprimé d'un lieu de concertation ne fait aucun doute, lieu où l'information est canalisée et répartie par la suite sur le territoire, un lieu où sont inventoriés les idées, les projets, les programmes et les initiatives réalisés par le milieu.

De leur côté, les maires semblent trouver en la structure proposée la formule idéale au développement local et à une certaine forme de reproduction de leur pouvoir. Tel qu'énoncé précédemment dans le présent chapitre (4.1.3.1), un seul maire (Ville de La Baie) offre le statu quo comme alternative. Exprimant son désir de conserver la structure actuelle de la Corporation de Promotion Economique avec le soutien de l'Office du Tourisme du Bas-Saguenay, il n'arrive pas à rejoindre l'intérêt des autres municipalités. Pour cause, la représentativité sur le conseil d'administration est presque exclusivement réservée à des intervenants de La Baie.

Malgré qu'il y ait consensus sur la question de créer une telle structure, les obstacles à sa réalisation et à sa survie ne sont pas pour autant élucidés. Les obstacles sont majeurs. Toutefois, la volonté du milieu à poursuivre est visiblement claire et laisse poindre l'espoir d'une concrétisation prochaine.

A la lumière des entrevues réalisées, deux obstacles retiennent l'attention. D'une part, ce que plusieurs ont soulevé, c'est l'aspect financier du projet qui inquiète le plus. Comment les municipalités arriveront-elles à soutenir une telle structure? Est-ce que l'implication de l'Etat par un soutien technique et financier peut remettre en question l'autonomie micro-régionale? Le milieu va-t-il soutenir et adhérer au projet collectif? Autant de questions laissées sans réponse et que seule l'expérimentation saura éclairer.

L'autre obstacle est significatif des craintes du milieu privé et associatif face à la constitution d'un nouveau palier de représentation entre la société locale et l'Etat. A leur avis, le plus grand obstacle à la création de la structure c'est l'appropriation de l'institution par certains pour des fins de pouvoir individuel. Au même titre, le pouvoir d'ingérence de la structure dans le développement local peut occasionner des conflits. Aucun promoteur quel qu'il soit ne doit se sentir lésé dans son initiative; autrement il y a danger de la tuer. C'est donc la communication et l'imagination qui seront porteurs d'un renouveau et de la réussite de l'initiative collective.

Les plus optimistes ne voient aucun obstacle majeur, et ce, même si les gens du milieu ne sont pas naturellement appelés à travailler ensemble. Le processus de concertation va sûrement prendre du temps avant que tous y adhèrent et soient convaincus de la nécessité de cette démarche. Néanmoins,

le résultat sera d'autant plus probant que la structure identifiée sera elle-même souple, représentative des intérêts en jeu et ne deviendra pas un lieu de monopolisation du pouvoir. Enfin, en évitant le parachutage d'équipements et d'infrastructures qui ignorent les ressources existantes dans le milieu, il devient possible de croire à la valorisation du développement endogène.

#### 4.1.4 Le Plan d'action concerté (PAC): un outil d'experts pour d'heureux élus?

Produit d'une réflexion en vase clos, nous pouvons constater une fois de plus qu'il existe des divergences d'opinions entre les élus et la population sur laquelle ils s'appuient pour affirmer leur contrôle et leur pouvoir. Dans le chapitre 3, nous identifions la mécanique utilisée pour l'élaboration de ce document où les gens de la base furent volontairement ou non écartés. Selon les maires, même s'ils n'ont pas pris connaissance de la version finale, le document reflète les grandes lignes des besoins identifiés par le comité du milieu.

Au contraire, les organismes nourrissent une grande frustration vis-à-vis ce document. Certains d'entre eux ne connaissaient même pas son existence lors de notre passage, et ce malgré les six mois qui s'étaient écoulés depuis sa publication. Pour d'autres, même s'ils ont pu d'une façon ou d'une autre manifester la volonté d'intervenir, "il semble inacceptable qu'il nous ait été

impossible d'intervenir avant et durant la réalisation du dossier". Et pourtant, les intervenants du milieu sont les premiers intéressés.

Avec seulement 200 exemplaires disponibles et un seul document par municipalité, il faut se questionner pour qui il a été réalisé? Les organismes s'entendent pour dire qu'il y a un problème évident de sensibilisation de la population locale sur le sujet.

Les quelques intervenants du milieu qui ont eu la chance de le voir, en raison d'un poste d'importance au plan régional ou municipal, soumettent certaines réserves. La plus importante concerne les actions dites motrices. On considère que beaucoup d'énergie est canalisée dans de gros projets au détriment d'initiatives individuelles à petite envergure. Il est clair pour eux que les projets du PAC ne doivent pas garder le touriste captif du verre et du grillage. Sinon, vues sous cet angle, les populations locales seront perçues comme des curiosités à photographier. En plus de n'offrir qu'une vision parcellaire et artificielle du milieu, ce type de tourisme agresse considérablement les "autochtones".

Quant à la capacité municipale à soutenir le Plan d'actions concerté, les intervenants sont conscients de l'impossibilité des petites localités rurales de soutenir le développement proposé. De leur côté, les maires s'interrogent sur l'avenir sans la structure. Qui va voir à la cohésion de la planification et du développement, à la constitution des dossiers, à la représentation face

aux ministères, à la coordination des actions? Certes pas les municipalités prises individuellement.

De plus, on souligne la nécessité d'une intervention du privé et d'une implication de l'Etat via ses ministères. Il faut voir le développement à long terme en s'assurant qu'il soit rationnel, intelligent, soutenu continuellement et pas trop agressif. Ceci afin d'assurer le maintien des populations et la transformation des mentalités et des emplois.

Enfin, ce qui doit être réalisé à court et à moyen terme varie considérablement selon le domaine d'intervention de "l'interviewé". Toutefois, la création de la structure supra-locale apparaît comme l'élément enclencheur du développement. Sa naissance devra consolider une alliance fragile entre les élus et le milieu. Ainsi intégrées à l'initiative, les populations pourront s'atteler et unir leurs énergies à développer les potentiels locaux forts.

Dès lors seront jetées les bases d'une mécanique pour régionaliser le développement touristique endogène et l'identifier au milieu. A long terme, l'établissement de nouveaux rapports de force entre les détenteurs du pouvoir et les praticiens du milieu amène à envisager un nouveau projet de développement pour la ZOPE.

#### 4.2 La Société Touristique du Fjord: une vue de l'intérieur

Avant même que soit créé la Société Touristique du Fjord, ses fondations furent sérieusement ébranlées en raison d'un désaccord profond qui persistait entre les élus et les intervenants du milieu. Réalisant l'inefficacité des édiles municipaux dans leurs tentatives de soutirer des sommes du gouvernement et voyant qu'ils étaient exclus du processus décisionnel (développement et aménagement de la ZOPE), les organismes du milieu regroupent leurs forces.

Suite à une campagne de sensibilisation et de consultation des organismes et intervenants socio-économiques de la ZOPE, réalisée durant les mois de novembre, décembre et janvier 85, le comité instigateur appelle à une assemblée générale. Cet appel à la solidarité avait comme objectif d'exprimer le mécontentement des organismes face à la lenteur avec laquelle les dossiers avancent.

Le 9 février 1985, quelque 60 participants se rendent à Ville de La Baie et répondent à l'appel du comité organisateur. Lors de l'ouverture de l'assemblée par le comité organisateur, les interlocuteurs identifient que:

"nous ne sommes pas une assemblée délibérante comme telle, mais tous nous avons besoin de nous exprimer sur ce qui aura un impact majeur concernant la zone périphérique".  
(Allocution de Gilles Roy)



Les recommandations de cette journée étaient très claires et appelaient les élus à intégrer et à consulter les organismes du milieu. Naturellement, à travers ces vœux formulés, transparaît la naissance d'un contre pouvoir à l'institution en place.

Fort d'un mandat et d'un appui de l'assemblée des organismes de la zone périphérique du Parc du Saguenay, le comité organisateur rencontre le comité du milieu (strictement des élus) à la fin du mois de février. A la suite de cette rencontre avec les élus, le regroupement des organismes réussit à convaincre les édiles municipaux de l'importance d'une concertation régionale représentative du milieu. Amputés de ceux-là même qui réalisent le développement sur le terrain, les élus résignés n'ont d'autre choix que de s'adjoindre cette force sociale montante.

C'est ainsi que les organismes parviennent à faire accepter la nécessité d'un comité paritaire où les organismes et les élus ont un nombre égal de représentants mandatés, i.e., 11 membres. Le Conseil d'administration se retrouve donc avec 22 membres supportés par un comité exécutif constitué de 7 membres (4 élus et 3 représentants du milieu). Plus tard, viendra s'y ajouter un membre de la M.R.C. du Fjord qui est, selon les prescriptions de la loi 125, gestionnaire des territoires non-organisés.

Le 15 mai 1985, suite à cette tempête qui a sérieusement secoué le navire, on assiste à l'assemblée de fondation de la Société Touristique du Fjord (S.T.F.)

tenue à Ville de La Baie. A bien des égards, cette journée peut être considérée comme un fait historique. D'ailleurs, à l'époque, le président de la S.T.F., monsieur Laurent-Yves Simard, le souligne clairement lors de la présentation du rapport annuel de 1985:

"Mil neuf cent quatre-vingt cinq aura été et restera une année importante pour l'ensemble de la zone périphérique du parc national du Saguenay, et ce, à plus d'un titre. D'abord, c'est en 1985 que la S.T.F. a vu le jour, la création de notre organisme de développement touristique vient formaliser l'implication du milieu dans la mise en oeuvre du Plan d'action concerté. Avec la Société qui remplace le comité des maires, une place toute aussi importante est faite aux représentants d'organismes et à l'entreprise privée, qui sont également des acteurs de premier plan dans le développement touristique".<sup>(1)</sup>

Les premiers mois d'existence de la S.T.F. sont consacrés à sa mise en place, à sa structuration et au traitement d'une dizaine de dossiers. Ce n'est qu'en décembre 85 qu'est embauché un directeur permanent qui agira comme lien entre le milieu et l'Etat subventionnaire. Même aujourd'hui, à l'aube de 1987, le directeur demeure le seul employé de la S.T.F.

Les objectifs de la S.T.F., selon les règlements de la charte, se lisent donc ainsi:

- Représenter la population de la zone périphérique de Parc du Saguenay

auprès du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche dans le suivi des différentes phases de développement et d'opération de Parc du Saguenay;

- Informer, sensibiliser et consulter la population de la ZOPE sur les objectifs et les actions de développement prévus dans cette zone;
- Coordonner et animer les organismes de la ZOPE dans la réalisation du Plan d'action concerté;
- Réaliser les activités de développement du P.A.C. pour lequel il est identifié comme maître d'oeuvre;
- Voir à la concertation locale et sectorielle de ses membres;
- Représenter la population de la ZOPE du Parc du Saguenay auprès des différents intervenants dans son développement;

Les délégués des organismes au sein de la S.T.F. sont choisis par des assemblées spéciales locales où les organismes membres de chaque municipalité élisent leur représentant pour un mandat de deux ans. Toutefois, aucun mécanisme n'est mis en place dans les règlements généraux pour assurer le transfert de l'information vers la base. D'ailleurs, aucun membre du C.A., qu'il soit issu du monde municipal ou d'un organisme, n'a d'obligation réglementaire de diffuser l'information aux autres membres. Cette lacune évidente dans les règlements est dangereuse et peut laisser apparaître une certaine concentration de l'information à un double niveau: au niveau municipal et au niveau des intervenants du milieu. Qu'est-ce qui est préférable?

#### 4.2.1. Le financement

Malgré ce qu'on a prétendu, il n'y a pas comme tel de protocole d'entente entre la S.T.F. et l'O.P.D.Q., c'est plutôt avec la Corporation de Promotion Economique (C.P.E.) de La Baie que cet organisme gouvernemental transige. Depuis l'exercice financier de 85-86, l'O.P.D.Q. intervient dans le financement de la C.P.E.. Un montant de 30 000\$ est accordé pour assurer une ressource professionnelle intervenant sur la question du développement économique en milieu rural. Ce montant est attribué pour soutenir le salaire et les frais engendrés par la ressource professionnelle.

En plus de cette participation financière de l'O.P.D.Q., la C.P.E. de La Baie bénéficie, au même titre que les autres C.P.E. du Québec, d'une subvention de la part du M.I.C.. Cette contribution du M.I.C. est récurrente d'année en année. Quant à la participation de l'O.P.D.Q., elle est établie pour une période de 3 ans, après quoi c'est l'inconnu nous dira le directeur de la S.T.F.. De plus, ce montant maximal de 30 000\$ est conditionnel à un engagement du milieu municipal de l'ordre de 15 000\$ (en 85-86, le milieu s'est engagé pour un montant de 36 000\$). Sans la participation de l'O.P.D.Q. i.e. 30 000\$, la faible capacité de financement des petites communautés rurales amène à s'interroger sur leur capacité de supporter une telle structure sans l'apport d'argent de l'extérieur, i.e. de l'Etat.

Aux dires du directeur de la S.T.F., la structure supra-municipale aurait pu bénéficier d'un petit montant de l'Entente auxiliaire entre les deux paliers gouvernementaux. "Ceci aurait simplifié ma tâche et me permettrait d'être plus présent et efficace dans le milieu; ... ce n'est pas possible, selon les autorités", ajoutera le directeur.

En ce qui concerne la participation du milieu, elle s'établit comme suit:

- cotisation des membres: 35\$
- cotisation des municipalités: 1 355\$ + .50\$ per/capita

Quant à la M.R.C., elle paie la moyenne des municipalités participantes, i.e. aux environs de 3 000\$.

#### 4.2.2 Les contraintes

Une des contraintes majeures au bon fonctionnement de la S.T.F. se situe au plan de la vastitude du territoire à couvrir (300 Km<sup>2</sup>). Compte tenu qu'un des objectifs de la S.T.F. concerne la sensibilisation, l'information et la consultation de la population, la question territoriale est primordiale et gruge considérablement les budgets.

Tel que décrit précédemment, le directeur demeure le seul employé rémunéré, et le budget ne suffit même pas à assurer l'embauche d'une secrétaire. Durant la phase de mise en place de la S.T.F., c'est la C.P.E. de La Baie qui a assuré le secrétariat. Pour l'année 86-87, la S.T.F. se voit obligée de présenter un projet dans le cadre du programme de développement de l'emploi (P.D.E.) qui peut, elle l'espère, supplé au secrétariat et le soutenir une partie de l'année. Malgré tout, le problème demeure entier. A ce manque évident de ressources humaines, le directeur nous a fait mention de son intérêt pour un agent de développement qui aurait comme tâche de voir à l'articulation de certains dossiers. Soulignons que la S.T.F. entrera seulement dans ses propres locaux en janvier 1987, autre cause d'instabilité.

A cette lacune, le directeur de la S.T.F. constate son incapacité à traiter certains dossiers (partiellement ou entièrement) en raison du peu de temps dont il disposait pour les mener à terme. Ainsi, pour l'année en cours (86-87), il était prévu de réaliser un bulletin de liaison, idéalement quatre fois l'an, afin d'informer la population sur l'état d'avancement du développement de la ZOPE. Réalisé, ce bulletin aurait pu stimuler certains intervenants à devenir membres de la S.T.F.. Malheureusement, la création de ce bulletin est reportée à la prochaine année financière tout comme certains dossiers d'importance: la création d'une pourvoirie de plein air, des projets d'hébergement, l'accueil et la signalisation, etc.

Dans certains cas, l'absence des ressources humaines actives sur le territoire est compensée par une autonomie d'action et un dynamisme local fort, notamment à Petit-Saguenay où les gens ont toujours su s'organiser avec les moyens du "bord". Dans d'autres cas, même chez certains élus, on ne distingue toujours pas la différence entre le parc de conservation et sa zone périphérique. Concepts clairs pour certains et plutôt fluides pour les autres. Ainsi, le travail de sensibilisation à réaliser apparaît considérable avec les ressources réduites dont dispose la S.T.F. actuellement.

#### 4.2.3 Relations Parc/ZOPE

Dans la programmation annuelle de 85-86, beaucoup d'énergies ont été investies par la S.T.F. en ce qui a trait au développement du parc. La pression exercée par le directeur de la S.T.F. sur les administrateurs du parc concerne plus particulièrement le développement d'un second pôle d'importance à Tadoussac. Ce site est très fréquenté durant la période estivale et un panneau d'identification du Parc du Saguenay ne suffit guère à intéresser les arrivants. Pour le directeur de la S.T.F., les touristes exigent des aménagements et des équipements d'interprétation des phénomènes abiotiques, biotiques et culturels du milieu.

Localement et régionalement, on sent une volonté du M.L.C.P. de considérer les recommandations et préoccupations du milieu face au développement du parc. Toutefois, les autorités régionales sont impuissantes à remédier et à corriger

les situations de discorde en raison du centralisme de la planification et de la décision à Québec. Compte tenu de la planification extra-régionale du parc, les autorités régionales du M.L.C.P. sont amenés à jouer un rôle de "pression" sur leurs confrères de Québec. Il faut toutefois s'interroger sur l'efficacité de cette pression exercée car, même en région, l'administration du parc a peine à faire accepter ses propres besoins. Dans l'état actuel de l'économie et la présence d'un gouvernement libéral, l'administration du parc gère plutôt des programmes de coupure que des programmes d'aménagement et de développement.

La S.T.F. n'a aucun droit de regard ou d'intervention dans le développement et la programmation des investissements d'immobilisation dans le parc. Tandis que, au contraire, le pouvoir d'intervention de l'Etat dans la question du développement local est plus grand et plus évident que ne l'est, à certains égards, celui des populations locales.

Dans les faits, on constate que l'Etat dirige le développement touristique local par l'intermédiaire de l'Entente auxiliaire sur le développement touristique. Malgré le fait que la S.T.F. soit considérée comme l'interlocuteur privilégié dans le milieu en regard des orientations établies dans le P.A.C., son rôle n'est que consultatif et non pas décisionnel. La mécanique choisie pour l'acceptation des projets est très hiérarchisée. Pour éclairer le lecteur, voici, à gros traits, l'organigramme du comité de gestion de l'Entente auxiliaire (figure 3).



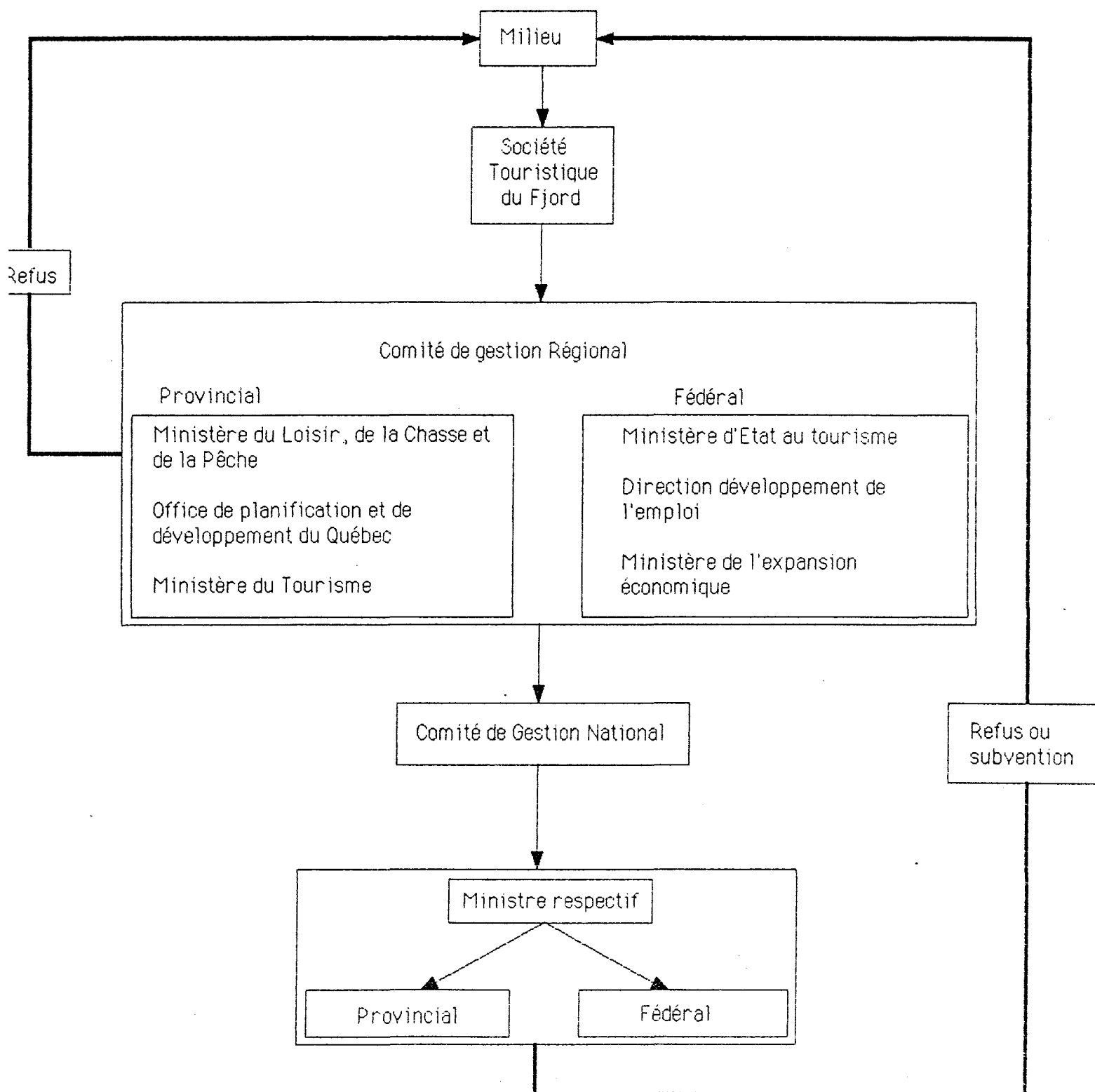
A ce jour, deux projets de marina (restauration ou implantation), quelques projets liés à l'hébergement (auberge, hôtel, ...) dont deux sur le parachèvement de V.V.F. et deux autres projets à caractère touristique sont en voie d'acceptation.

#### 4.3 La ZOPE: lieu de gestion des tensions Etat/milieu?

Ces derniers faits, nous amènent à un questionnement sur la validité et la raison d'être d'un nouveau "pouvoir" intermédiaire entre l'Etat et la société civile. N'assiste-t-on pas de la part de l'Etat à une démocratisation factice par les structures i.e. y a-t-il réellement un changement des rapports de l'Etat à la société civile où la décentralisation des tâches résiduelles correspond plutôt à des tâches de gestion qu'à des tâches décisionnelles?

Avec l'Entente auxiliaire et toute la mécanique d'acceptation des projets, l'Etat conserve un rôle de surveillant vis-à-vis des dépenses, des stratégies, des échéances, etc. Il n'y a donc pas, avec la mise en place d'un nouveau relais, de perte de pouvoir réelle pour l'Etat, ni d'affaiblissement de son rôle. La S.T.F. a-t-elle plus qu'un rôle de pare-choc qui permet d'éviter la confrontation directe entre l'Etat et la société civile?

Figure 3: Processus d'acceptation des projets de l'Entente auxiliaire



A ce titre, la concertation micro-régionale semble un outil de première importance pour amoindrir les tensions entre les divers intervenants du milieu (à un niveau horizontal) et entre ces derniers et les instances décisionnelles supérieures (à un niveau vertical).

De plus, le fait que la concertation s'élabore et se vit sur un rythme lent, facilite l'absorption des réformes de changement social et permet de détourner l'agressivité des populations du Bas-Saguenay face à l'Etat, vers les instances intermédiaires (S.T.F.). A ce chapitre, le directeur de la S.T.F. est pleinement conscient de cette situation. Ainsi, on peut croire que, dans une certaine mesure, l'autonomie nouvellement acquise par le milieu est en quelque sorte administrée par l'Etat.

Quoiqu'il en soit, il y avait un profond besoin de créer une nouvelle structure territoriale qui verrait à rapprocher l'Etat des collectivités territoriales. Même si certains intervenants préféreraient de loin la réadaptation de structures existantes (ex.: la C.P.E. de La Baie), les membres actuels se plaisent dans ce nouveau processus d'institutionnalisation de la concertation, de la coordination et de la planification. La S.T.F. a donc un rôle stratégique à jouer comme instance médiatrice; en plus de la transparence, elle doit être garante du décroisement de l'Etat et de la société civile.

NOTES ET REFERENCES

1. S.T.F., Rapport annuel 1985, Ville de La Baie, mai 86, 28 p.

## 5. EXPERIENCES ETRANGERES

"Plus qu'une idéologie, la protection d'espaces et de sites exceptionnels est devenu un enjeu social concret car elle s'inscrit dans l'espace par un certain type d'aménagement dont chaque génération hérite et se trouve tributaire"<sup>(1)</sup>.

Bernard Kalaora et Antoine Savoye résument cet enjeu autour de l'affrontement de deux concepts. L'un de conception étatiste, i.e. centralisatrice, universaliste de la protection des zones rurales dont les tenants cherchent à préserver l'espace-nature par le contrôle des populations rurales voire leur expropriation<sup>(2)</sup>. L'autre, de conception sociale, donne un contenu économique et social à la protection. Et ce, en tentant de maintenir les populations sur leurs terres et les amener à réaliser le meilleur équilibre entre leurs intérêts et les impératifs de gestion du milieu.

En période de crise, plusieurs intervenants sont amenés à identifier les parcs nationaux à de nouveaux espaces de tourisme pour citoyens plutôt qu'à des espaces de conservation. Image où n'apparaît plus le pays comme témoin et support des relations sociales et économiques, mais un paysage abstrait et déterritorialisé, en passe de devenir un monument. A cette vision d'un paysage idéalisé aux dépens de la connaissance du pays et des modes de vie et de ses habitants, s'oppose une vision décentralisée et locale. Cette optique a l'avantage pour les collectivités locales de poser les problèmes en terme de développement et de maîtrise du territoire, et non en fonction d'une doctrine idéale et abstraite de la protection dont l'Etat serait garant.

Dans le contexte économique actuel où le développement est une impérieuse obligation pour les Etats, l'idée d'une bonne protection de l'environnement ne peut être réalisée qu'en respectant le développement des régions considérées, et convoitées pour des fins de parcs nationaux.

C'est ainsi que nous tenterons, dans ce chapitre, d'illustrer par des expériences étrangères les avantages et les inconvénients d'une étroite interaction entre l'Etat et la Société civile quant à l'aménagement de leur territoire respectif.

### 5.1 Qui est propriétaire?

Avant toute chose, il nous apparaît important d'éclairer certains points qui autrement fausseraient considérablement la compréhension du rapport établi entre l'Etat et ses partenaires de la société civile. Contrairement aux principes proposés par l'UITN<sup>(3)</sup> sur les parcs nationaux, nous sommes d'avis que le rôle de ces derniers n'est en aucune façon préconçu et immuable. Il change et prend de l'importance en fonction de l'évolution de la situation économique et sociale d'un pays.

Ainsi, le système des P.N. au Japon, en Angleterre, en France, au Danemark, etc. diffère fondamentalement de ceux des Etats-Unis, du Canada voire même du Québec. La principale différence qui caractérise les premiers porte sur la

propriété du terrain; le territoire compris dans les limites d'un parc national appartient-il à l'Etat, à l'administration du parc ou à des personnes ou à des organisations privées?<sup>(4)</sup> Le tableau 4 présente bien ce problème pour la France.

En Amérique du Nord, le terrain compris dans l'aire du parc est la propriété du gouvernement responsable. Quant à la protection du paysage naturel ainsi que le développement des moyens récréatifs dans les parcs, ils sont assurés par l'Etat en vertu de son droit de propriété. Au contraire, dans bien d'autres pays, le territoire compris dans les limites des parcs nationaux n'est pas nécessairement la propriété exclusive de l'Etat. Dès lors, l'Etat doit se contenter d'exercer un contrôle sur les actes exécutés dans ce territoire.

Cette approche n'exige donc pas que l'Etat acquière à grand frais tout le territoire nécessaire avant que le parc soit créé. Ceci présente évidemment une souplesse que n'offre pas l'approche nord-américaine. Toutefois, il existe un inconvénient majeur à cette vision des choses: c'est que le pouvoir de l'Etat est faible en ce qui concerne la protection du paysage naturel. De ce fait, divers conflits peuvent surgir entre l'Etat et la société civile lorsque l'espace-parc est convoité pour des fins de développement et d'industrialisation. A la limite, on peut prétendre à une remise en question du rôle protecteur de l'Etat au profit de son rôle d'incitation au développement.

Tableau 4

PROPRIETE FONCIERE DANS LES PARCS NATIONAUX FRANCAIS

Parc national	Superficie	Etat	Commune	Groupements communaux	Particuliers
Vanoise	52 839	11	47 610	-	5 218
Port-Cros	694	176	-	-	518
Pyrénées	45 707	290	10 745	34 217	
Cévennes	85 700	29 700	6 340	-	49 660
Ecrins	91 700	21 200	67 600	-	2 960
Mercantour	68 500	16 500	41 060	-	11 000
TOTAL	345 140	67 877	173 355	34 217	69 811

Note: Cette répartition du territoire permet de repérer les acteurs les plus importants pour la production de l'espace parc, l'Etat propriétaire, les communes et les particuliers, qu'ils soient agriculteurs ou non.

---

Source: Emile Leynaud, 1985

Autre problème, celui des instruments de la protection. Est-ce l'Etat qui doit être chargé de la protection ou bien des organismes extérieurs, mais sous la tutelle de l'Etat? Ou encore des associations privées? Ou enfin les collectivités locales? La notion d'espace protégé renvoie à des rapports sociaux, donc à des enjeux, à des intérêts différents et elle traduit plus souvent l'état des rapports de force qu'un consensus. Dans les prochaines pages, nous verrons comment certains pays tentent de concilier protection de



la nature, sauvegarde des activités économiques locales et quelle est la formule institutionnelle retenue pour réaliser cet objectif.

## 5.2 Intégration régionale: quelle formule institutionnelle retenir?

La planification et la mise en oeuvre de ces nouveaux espaces que sont les parcs entraînent inévitablement la mutation ou la réaffirmation de la fonction primitive de cet espace. Les espaces retenus ne sont malheureusement pas toujours "libres" d'une occupation humaine et laissent apparaître souvent des conflits profonds.

La restructuration ou la réaffectation de ces territoires ne peut faire autrement que jouer un rôle important sur l'activité économique de la région convoitée pour l'implantation d'un parc. D'autant plus que la préoccupation d'intégration régionale des parcs nationaux par les Etats qui les contrôlent ne peut être considérée qu'à ses premiers balbutiements. Néanmoins, certains pays ayant été confrontés plus rapidement que le nôtre à ces problèmes, présentent des alternatives "institutionnelles" qui méritent d'être soulignées. C'est ce que nous essaierons d'explorer dans cette portion de chapitre.

### 5.2.1 Les parcs nationaux

La nature même des parcs nationaux est sans aucun doute responsable de bien des conflits entre l'Etat et la société civile. Les parcs nationaux révèlent aux yeux de plusieurs un caractère statique car la protection du milieu n'exige, en soi, qu'un minimum d'intervention soit réalisé sur le territoire. A l'opposé, le développement socio-économique des collectivités locales vivant en périphérie oblige une dynamique plus mouvante et plus visible pour ces dernières.

Il est évident que l'aménagement et le développement ne peuvent être le fruit d'un petit groupe si l'on désire susciter l'adhésion de tous. Ces pratiques doivent être toujours le résultat de l'action de l'ensemble de ceux qui agissent sur le territoire: les plus concernés par l'existence d'un parc, sont encore les élus des communes limitrophes et leurs habitants.

En Israel, la création d'un parc national repose sur un ensemble d'intervenants qui prennent part aux discussions concernant la viabilité du projet. A cet égard, tel que souligné par D.H.K. Amiran:

"The law provides for a joint advisory council for both authorities appointed by the government. The advisory council consist of 25 members, comprising representatives of the government, of local councils, of scientific institutions and public professional bodies and of the<sup>(5)</sup> representatives of the general public"

Cette intégration des préoccupations des partenaires des parcs est tout à fait normale et souhaitable car, dans les faits, les parcs nationaux extirpent aux municipalités contiguës à ces espaces protégés des portions de territoires sur lesquels elles n'auront que peu ou pas d'autorité quant à son aménagement et à son développement.<sup>(6)</sup>

Les Norvégiens sont eux aussi confrontés à cette réduction d'espaces disponibles pour la conservation. L'Etat doit donc trouver une solution mitoyenne qui puisse préserver le caractère original des parcs nationaux.

"Establishment of classical environmental protection areas in more isolated regions can, of course, contribute to prevention of conflicts with local as well as central occupational interests ... But the existence of vigorous rural communities is a significant challenge to a solution of use conflicts between classical environmental<sup>(7)</sup> protection and land occupations".

Ceci amène l'auteur à suggérer que:

"the protection and local interest could join in a kind of mutualism".

Sans proposer de structure institutionnelle adaptable à cette nouvelle situation, Dalland rejoint les propos de H. Sommarstrong qui, étudiant le cas des parcs nationaux hawaïens, constate que:

"Relatively little attention has been paid to the investigation of relationships between national Parks and the area which surrounds them, particularly in terms of social dimensions".<sup>(8)</sup>

et de R.A. Rowntree (the United States National Park System) qui recommande:

"Every major plan should be prepared with the public participation and be available for public comment prior to adoption a citizens' advisory committee should be appointed for<sup>(9)</sup> each major unit of the national park system".

#### 5.2.2 Zoom sur les parcs anglais et français

Ce sont toutefois les expériences du Royaume-Uni et de la France qui retiennent le plus notre attention en ce qui concerne l'intégration institutionnelle de l'Etat et de la société civile à titre de partenaire dans le développement des parcs et des ZOPES. Pour des raisons strictement géographiques, la France et le Royaume-Uni ont été obligés d'adopter une nouvelle façon d'aborder la conservation. Seulement au Royaume-Uni, on recense pas moins de 230 habitants au km<sup>2</sup>, ce qui laisse peu d'espaces naturels intouchés de l'homme. Avec son histoire, on peut présumer le même problème en France.

Actuellement au Royaume-Uni, les parcs sont investis par deux types d'institution. A l'origine, il était convenu que chaque parc aurait son conseil indépendant de planification, servi par un personnel professionnel. A

l'intérieur de cette structure, les deux-tiers des membres sont élus au sein des conseils municipaux locaux et le tiers par le ministère titulaire des parcs. De cette façon les parcs peuvent, de l'avis de leurs gestionnaires, projeter une image de "démocratie" et de contrôle local.

Dans les faits, seulement deux parcs ont appliqué cette règle i.e. Peak District and Lake District national's parks. Les autres, pour des raisons éminemment politiques, sont gérés par un conseil spécial issu des conseils régionaux de comté.<sup>(10)</sup> Toutefois, ces parcs partagent avec le conseil régional les ressources humaines nécessaires au bon fonctionnement du parc et conservent la répartition 2/3 - 1/3. Cette restructuration a été profondément inspirée par la réorganisation des gouvernements locaux en 1974. Aujourd'hui, chaque parc possède son directeur avec son équipe de soutien, mais sous la gouverne du Conseil régional de comté.

De l'avis de I.G. Simmons,<sup>(11)</sup> un profond conflit persiste dans cette forme d'organisation institutionnelle. Il vient du fait que la tentation est très grande de favoriser les activités traditionnelles et l'exploitation des ressources aux dépens de la nature première du parc, i.e. la conservation et la récréation. Cette situation est le fruit du grand nombre d'élus siégeant au conseil d'administration.

Nous retrouvons aussi ce problème en France où les parcs nationaux font l'objet d'enjeux sociaux importants. Avec la création du Parc national des

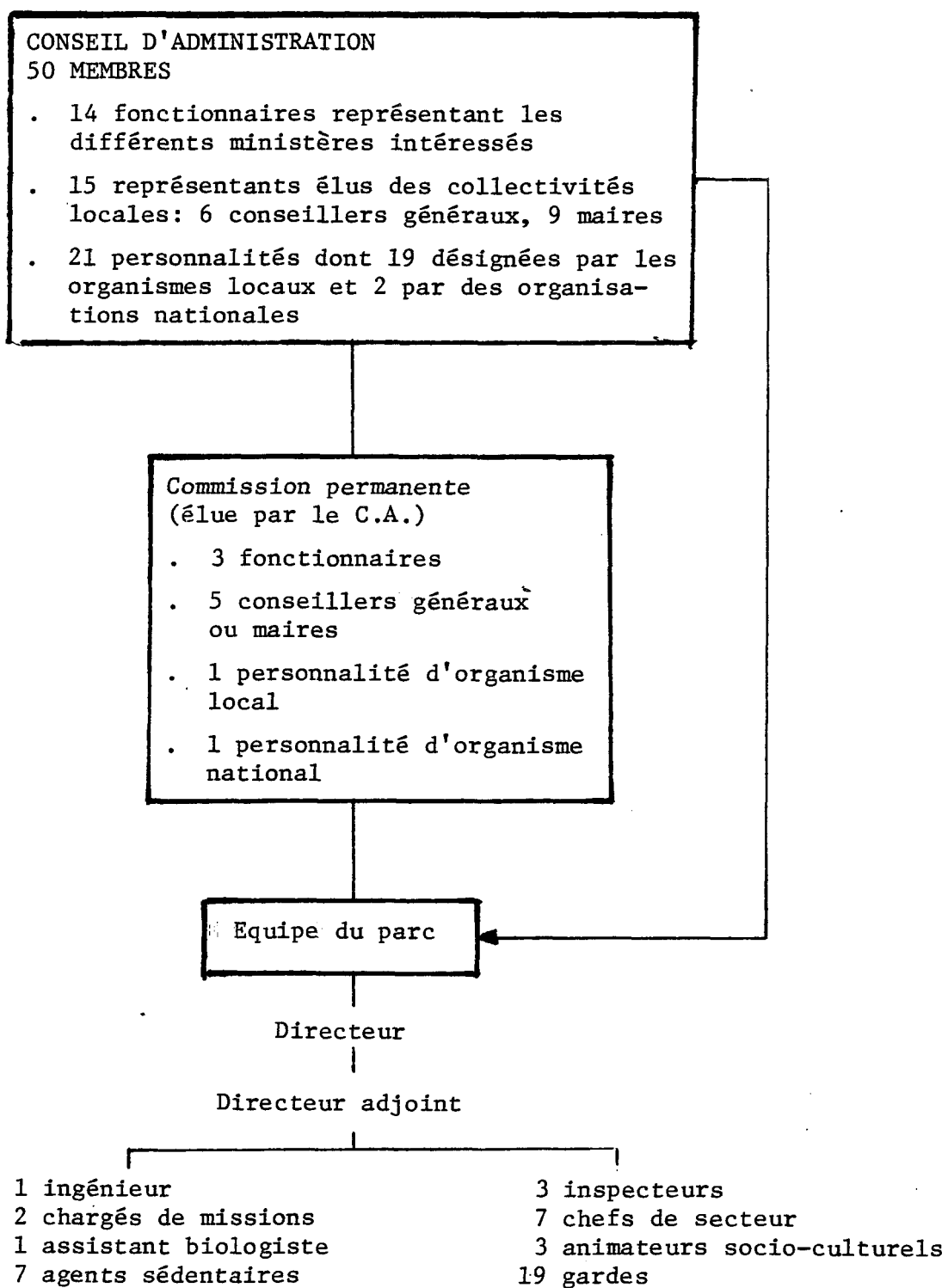
Cévennes, c'était la première fois qu'un parc en France était mis en place sur un territoire de moyenne montagne habité et profondément marqué par la présence et l'activité humaine. Habité par une population rurale d'environ 500 personnes, le parc national des Cévennes oblige constamment l'Etat à relever le défi de la concertation avec les communautés locales. De plus, ce défi implique l'adoption de mesures particulières permettant une protection des paysages tout en favorisant le succès des activités économiques.<sup>(12)</sup>

La figure 4 schématise l'organisation administrative du Parc National des Cévennes où 68% des représentants sont issus des collectivités locales vivant en périphérie du parc. Cette intégration importante d'intervenants du milieu ne crée pas nécessairement un sentiment d'acceptation automatique par l'ensemble de la population locale.

Dans les zones désertifiées sans fort enjeux touristiques, les parcs peuvent être perçus comme une donnée non négligeable du développement. Par contre, dans les zones à plus fort potentiel touristique, le parc est davantage perçu comme une menace et un frein aux projets, que comme un atout. De ce fait, leur insertion dans cet espace est plus difficile. D'où l'antagonisme qui persiste entre certains parcs (Vanoise, Ecrins) et leur périphérie, le parc étant ici considéré comme un corps étranger, pernicieux et indésirable contrevenant à toute possibilité de développement.

Figure 4

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET GESTION DU PARC NATIONAL DES CEVENNES



En somme, on constate en France et au Royaume-Uni que les conseils d'administration, outils par excellence de décision des Parcs sont fortement investis par les élus et par les associations et intervenants de la ZOPE. Toutefois, dans cette forme institutionnelle, les intérêts individuels de chaque localité ont trop souvent préséance sur de réelles préoccupations de développement de la ZOPE en harmonie avec la protection du parc.<sup>(13)</sup>

### 5.2.3 Les parcs naturels régionaux (P.N.R.)

La France offre une toute autre expérience d'intégration du développement et de la conservation où:

"le thème de l'environnement devient, en 1982, un enjeu économique et le discours sur la nature, du moins en ce qui a trait au concept "nature/paysage" rural, s'articule maintenant sur l'organisation et l'aménagement du territoire par et pour les ruraux".<sup>(14)</sup>

Ce sont les parcs naturels régionaux qui collent à cette réalité et le tableau 5 permet de comparer ce concept, plus souple vis-à-vis le développement économique, à celui plus restrictif de parc national.

Fondamentalement, ce concept de P.N.R. constitue une alternative à l'aménagement réalisé dans des régions rurales fragiles économiquement, écologiquement et socialement, en vue de les revitaliser.



Tableau 5

DISTINCTIONS ENTRE  
PARCS NATIONAUX  
ET  
PARCS NATURELS REGIONAUX  
FRANCAIS

PARCS NATIONAUX	PARCS NATURELS REGIONAUX
<u>Objectifs</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. préoccupation dominante de l'environnement naturel et architectural</li> </ul>	<u>Objectifs</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. préoccupation dominante économique et de développement intégré</li> </ul>
<u>Structures et fonctionnement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. initiative nationale</li> <li>. organisme d'Etat</li> <li>. créé par décret et disposant d'une réglementation propre</li> <li>. pouvoirs propres (pouvoir de police)</li> <li>. chaque activité liée à une transformation des lieux ou des paysages nécessite l'autorisation du directeur qui a plein pouvoir sur le parc</li> </ul>	<u>Structures et fonctionnement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. initiative locale/régionale*</li> <li>. association des collectivités locales</li> <li>. dispose d'une charte mais non d'une réglementation</li> <li>. personnel limité et sans pouvoir de verbalisation</li> </ul>
<u>Financement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. crédit de l'Etat</li> </ul>	<u>Financement</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>. financement en majorité local</li> <li>. la Fédération des Parcs Naturels de France considère néanmoins qu'un P.N.R. naît très rarement de la volonté locale et nécessite toujours l'action d'un service d'animation catalyseur. Elle ne croit plus depuis longtemps à la "volonté locale".</li> </ul>

Source: Lise Cormier, 1984

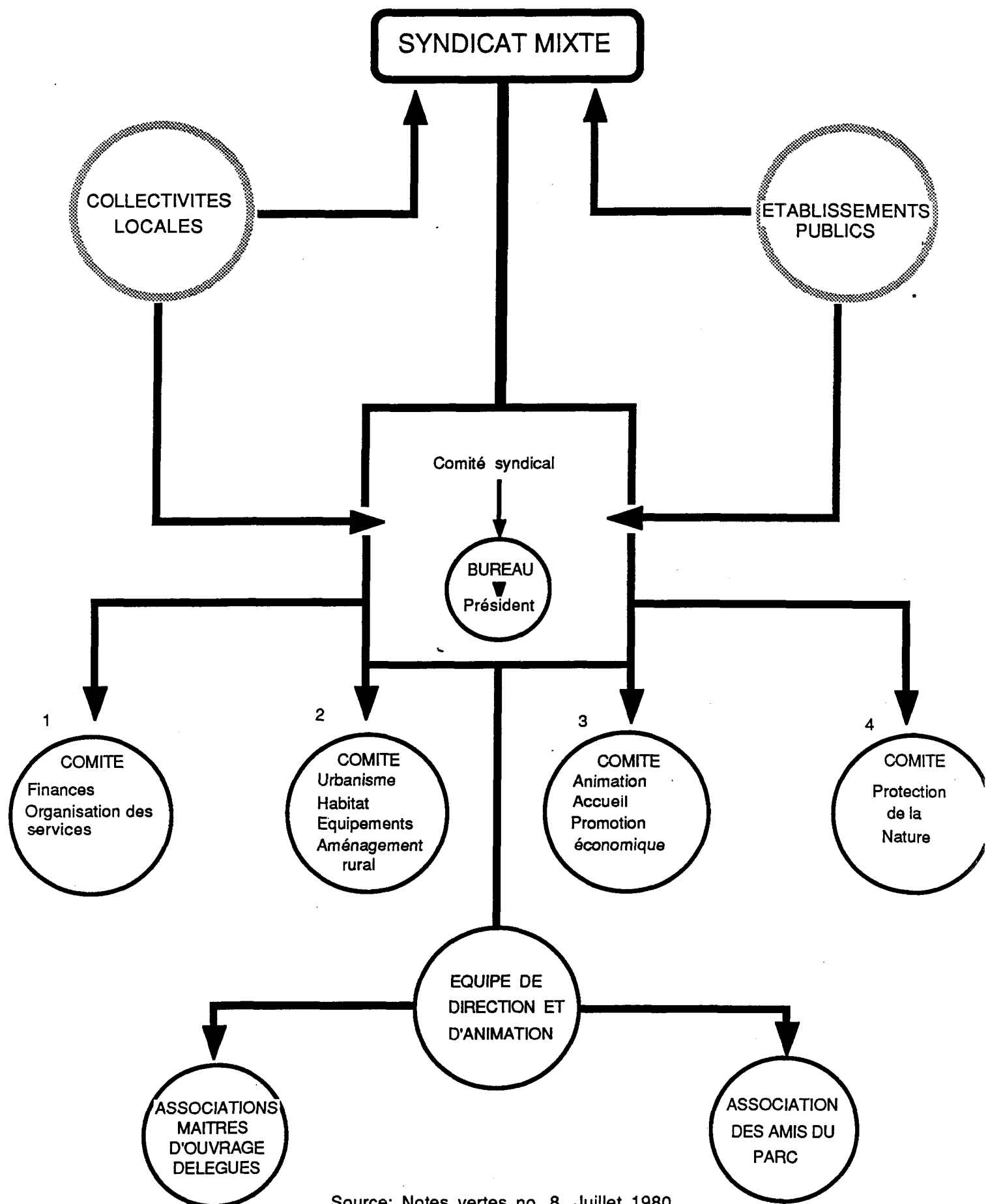
En ce qui regarde la création d'un parc naturel régional, l'initiative n'appartient plus à l'Etat mais bien aux collectivités locales, aux communes ou aux départements qui restent maîtres de l'aboutissement du projet de parc. La gestion de ce type de parc est dans la plupart des cas sous la responsabilité d'un syndicat mixte qui émane des collectivités territoriales et qui permet en plus d'associer des établissements publics de statuts divers (figure 5). Pour faciliter le fonctionnement de l'organisme de gestion, son action est multipliée par la mise en place de comités spécialisés permettant la participation des forces économiques, sociales et culturelles.

A cette complexité d'organisation administrative se superpose un mode de financement tout aussi complexe. Pour atteindre les objectifs de financement fixés, les P.N.R. doivent se soumettre à une gymnastique intellectuelle afin de déterminer les taux de participation de chaque intervenant du milieu, au processus décisionnel. Par la suite, le syndicat mixte doit définir dans quelle mesure ces intervenants alimenteront son budget. Le graphique 4, extrait du mode de fonctionnement (financier et décisionnel) du P.N.R. du Vercors, traduit clairement la complexité de la mécanique.

Il faut reconnaître qu'en raison de la faiblesse des moyens financiers et réglementaires dont disposent les P.N.R. comparativement aux parcs nationaux, l'amplitude et la portée des actions des P.N.R. sont beaucoup plus restreintes et ponctuelles.<sup>(15)</sup>

Nous rejoignons d'ailleurs les propos de Lise Cormier lorsqu'elle soutient qu'on sent, en théorie, à travers l'ensemble des actions soutenues par les P.N.R., une volonté très forte de sensibilisation, d'animation et de mobilisation des élus, volonté considérablement amoindrie dans le cas des Parcs nationaux. Ce fait est probablement dû à un canal de communication avec l'Etat qui diffère: celui des P.N.R. étant surtout ascendant, celui des parcs nationaux surtout descendant.

Figure 5: Exemple d un organigramme de Syndicat mixte



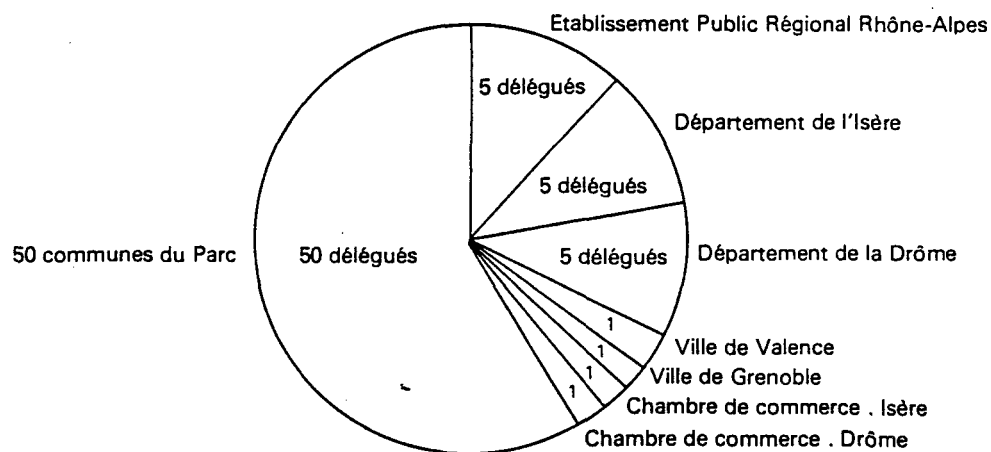
Source: Notes vertes no. 8, Juillet 1980  
Ministère de l'environnement, Paris

## Graphique 4

### REPARTITION DU POUVOIR DECISIONNEL ET DE LA CONTRIBUTION FINANCIERE DANS LE P.N.R. DU VERCORS

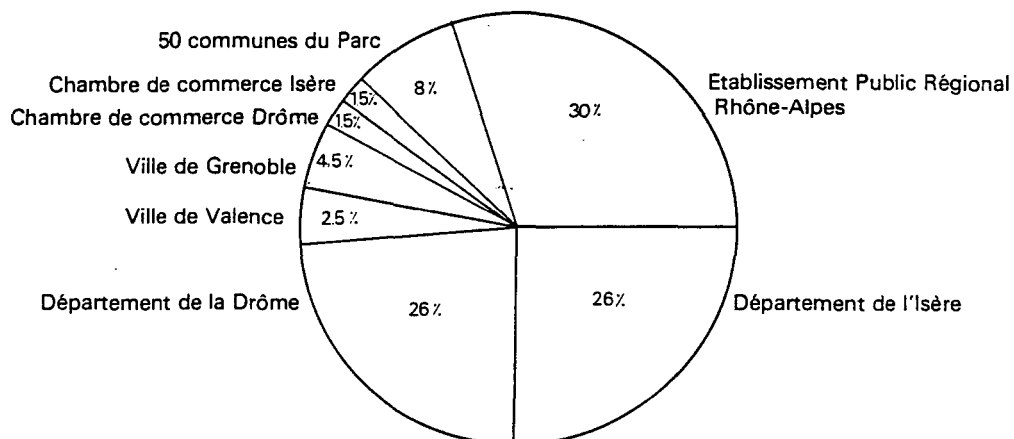
#### . POUVOIR DE DECISION

Les 57 membres du syndicat mixte désignent 69 représentants  
au comité syndical ainsi constitué



#### . FINANCEMENT

Les 57 membres du syndicat mixte alimentent son budget ainsi:



Source: Courrier P.N.R. du Vercors,  
no 17.

### 5.3 Implication de l'Etat dans les ZOPES

De plus en plus, les parcs seront amenés à s'intéresser aux améliorations d'ordre social, économique et culturel de la ZOPE, sans pour autant que ce rôle soit confié aux administrations traditionnelles de l'Etat. C'est ainsi, qu'au Royaume-Uni, l'Etat subventionne 75% des frais encourus par le parc. L'autre portion est assurée par les collectivités territoriales vivant dans le périmètre immédiat des parcs nationaux. Quant aux parcs nationaux français, ils sont entièrement supportés par l'Etat tant pour les dépenses d'immobilisation que pour les frais occasionnés par la présence d'une équipe d'animateurs qui intervient en zone périphérique.

Les zones périphériques profitent, quant à elles, des programmes dits "d'accompagnement économique des parcs nationaux". Ceci permet dès lors aux parcs nationaux français une plus grande implication dans l'aménagement de leurs ZOPES. De leur côté, les régions ont pris en compte de façon très variable la spécificité de ces ZOPES. L'existence ou non "d'enveloppes ZOPE"<sup>(16)</sup> dépend de l'importance que l'on accorde au parc national en question.

En France, dans la ZOPE, le programme d'aménagement se résume à une programmation financière. Il n'en reste pas moins, selon Emile Leynaud<sup>(17)</sup> qu'un des problèmes de "décision administrative" majeurs pour les parcs nationaux français réside dans l'articulation entre programme d'aménagement du

parc et programme d'aménagement de la zone périphérique. On pose donc ici le problème de l'articulation et de la cohérence entre les actions à mener dans les limites du parc et les actions à mener dans la zone périphérique.

"La volonté d'aménager l'espace, avec les moyens de l'Etat dépasse la zone centrale et se retrouve en zone périphérique où un programme de développement et d'aménagement dans les domaines de l'économie, du social et du culturel doit être établi et réalisé avec des moyens exceptionnels mobilisés par l'Etat. Les zones périphériques sont d'ailleurs concernées par une multiplicité de programmes".<sup>(18)</sup>

Afin de circonscrire toutes les ressources financières, matérielles et humaines dans un ensemble cohérent d'actions à réaliser, un vaste mouvement fut mis sur pied en France pour voir à l'élaboration de "documents d'orientation pour l'aménagement des zones périphériques". Ce document est devenu nécessaire car, depuis quelques années, les budgets d'investissement des parcs nationaux sont devenus relativement faibles et pour rester crédibles, les parcs nationaux doivent redoubler d'astuce en intervenant de façon plus sélective et plus judicieuse afin de ménager les susceptibilités de ces partenaires de la ZOPE.

Même si dans les faits, les parcs sont invités à participer à cet exercice, ces documents ont rarement vu le jour ou tout au moins, n'ont pas été le fruit d'une réelle concertation. Les documents d'aménagement sont donc, quand ils existent, peu concluants soulignera Anne Mitaine. Ainsi, la volonté des élus d'une ZOPE de développer et d'aménager en commun la zone apparaît insuffisante

et le désir de chaque commune d'obtenir le maximum de subvention, l'emporte souvent sur une réelle volonté d'aménager la ZOPE en tenant compte du parc.

Dès lors, la tâche la plus difficile pour les gestionnaires des Parcs est de trouver la voie qui permette de concilier la gestion de l'espace "du dehors" avec celle de l'espace "du dedans". A l'intérieur des limites du parc, les pouvoirs de réglementation et d'interdiction, même s'ils sont conçus pour permettre la protection plus efficace du milieu naturel, donnent aux parcs nationaux une légitimité d'intervention. En effet, aucun projet ne peut s'y réaliser sans l'accord tacite du Parc. C'est notamment le cas en France, au Royaume-Uni et au Japon. A titre d'exemple, au Japon, il faut, à tout propriétaire d'une parcelle de terre incluse dans le périmètre du parc, une autorisation spéciale pour la construction ou pour tout autre travail pouvant modifier l'esthétique du paysage.

L'implication des parcs nationaux dans le développement de leur zone périphérique apparaît pour plusieurs pays, comme une préoccupation de premier plan. Conséquemment, dans certains pays, les parcs nationaux auront leurs propres actions, à travers un personnel très présent sur le terrain (notons le cas du Parc National des Cévennes avec 45 employés dont 7 agents sédentaires et 3 animateurs socio-culturels). De plus, certains parcs iront jusqu'à financer, à même leur propre budget, un certain nombre d'actions tout en tentant de travailler et de rencontrer divers partenaires du développement.



A titre d'exemple, le tableau 6 illustre très bien le vaste ensemble d'actions pouvant être réalisées collégialement avec les intervenants de la ZOPE à l'intérieur desquelles s'inscrivent les parcs nationaux. Bien entendu, appliquées au contexte nord-américain, ces actions posent le problème d'intégration des nouvelles productions dans le système économique actuel et supposent l'établissement de nouveaux rapports entre l'Etat et la société civile en ce qui concerne le développement et l'aménagement de leur territoire respectif. Si l'intégration des nouvelles productions semble idéaliste, l'établissement de nouveaux rapports n'est pas plus facile à réaliser. Tant et aussi longtemps que l'on estimera incompatibles les notions de conservation et de développement, les chances d'atteindre un consensus sur les stratégies de développement mutuelles sont précaires.

Ce problème est d'autant plus aigu, au Québec, qu'actuellement les responsabilités du parc vis-à-vis son environnement humanisé se limitent pour l'essentiel à des relations de bonne entente. Deux raisons majeures justifient cette position. D'une part, parce que le ministère titulaire des parcs n'a pas, à la base, de vocation économique et d'autre part, contrairement aux expériences citées, l'Etat est propriétaire à part entière du fond de terrain inclus dans le périmètre du parc ce qui lui permet d'appliquer la règle du "maître chez nous".

Tableau 6

ACTIONS MENEES COLLEGIALEMENT PAR UN PARC ET SA PERIPHERIE

- . Agriculture et forêt
  - .. Valoriser les produits locaux
  - .. Augmenter la production du bois
  - .. Valoriser la production du bois sur place
  - .. Inventorier les terres incultes
  - .. Augmenter la maîtrise foncière des terres agricoles par les agriculteurs
  - .. Créer des exploitations en ZOPE pour l'installation de jeunes agriculteurs
  - .. Valoriser la mise en valeur de certaines propriétés
  - .. Améliorer les bâtiments agricoles anciens
  - .. Proposer des aménagements à certaines exploitations agricoles en vue de développer de nouvelles procédures\*
- . Tourisme
  - .. Développer la capacité d'accueil
  - .. Promouvoir un tourisme actif lié au potentiel de l'espace de la ZOPE
- . Activités artisanales et commerciales
  - .. Améliorer ou développer les entreprises artisanales
  - .. Favoriser la mise en valeur des ressources locales
  - .. Aménager des infrastructures de base
  - .. Développer des énergies renouvelables
  - .. Assurer le maintien des petits commerçants
  - .. Développer les idées innovatrices
- . Environnement
  - .. Dispositions réglementaires
  - .. Action pour la sauvegarde du patrimoine bâti
  - .. Lutte contre la pollution

\* Pose le problème de l'intégration des nouvelles productions dans un système économique.

#### 5.4 Réflexions sur les approches étrangères

Nous nous proposons, dans la dernière partie de ce chapitre, de mettre de l'avant certaines réflexions critiques qui s'inspirent des lectures que nous avons faites. Il apparaît nécessaire, ici, d'élaborer sur les rôles assignés aux parcs nationaux en rapport avec les collectivités locales. Toutefois, une réserve s'impose, à savoir que les réflexions qui suivent ne doivent pas être considérées comme une synthèse parfaite, compte tenu du caractère maintes fois incomplet des articles et volumes consultés. L'intégration des collectivités locales à la gestion des parcs nationaux étant à ses premiers balbutiements, il nous importe de soulever le maximum d'information afin de permettre à d'autres de poursuivre la réflexion.

Malgré une volonté décentralisatrice de l'Etat français, on constate dans maints parcs nationaux, un ancrage profond de l'Etat dans la tradition administrative centralisatrice, ne laissant que peu de place à l'imagination et à la créativité. Dès le moment où l'Etat "campe" son administration dans un parc national et qu'il intervient comme l'agent possesseur du savoir et de la vérité, les sentiments des locaux à son égard oscillent entre l'indifférence totale et l'hostilité à peine voilée. Pour les locaux, cette façon de procéder apparaît comme une espèce d'entrave du fait de l'ajout d'une structure technocratique supplémentaire à celles existantes.

L'administration du parc est aussi confrontée à des problèmes de régie interne. Etant dépendant des ressources financières que lui alloue l'Etat, le parc semble subir le biais de l'administration centrale en ce que ses budgets limités lui imposent des lenteurs souvent préjudiciables aux besoins d'action identifiés et l'obligent à établir des priorités qui ne cadrent pas toujours avec un contexte d'aménagement à long terme.<sup>(19)</sup> Comme au Québec, la rareté financière crée chez les locaux un raidissement de leurs positions vis-à-vis du parc national.

L'implication de l'administration du parc dans le développement des zones périphériques doit aussi dépasser les seules interventions prenant la forme de séances d'information et d'échanges de points de vue. Pour éviter ce sentiment de dépossession des locaux, il faut pour le parc établir des relations dynamisantes offrant de réelles retombées dans le milieu. Autrement, la protection de la nature sous sa forme étatique risque de s'accompagner d'atteinte à l'économie rurale voire même la spoliation de ses habitants. C'est l'avis exprimé par Kalaora et Savoye qui croient que c'est là un des effets pervers d'une politique de protection qui excluerait l'homme.

Dans plusieurs pays où l'Etat est le pourvoyeur des argents nécessaires au fonctionnement du parc, on constate que les collectivités locales ne sont aucunement consultées quant à la ventilation et à l'attribution de ces sommes, ni informées de l'utilisation des crédits. Ceci est réellement évident lorsqu'il y a absence d'une véritable politique d'information. Certains parcs

sont dotés d'une "lettre du parc", sorte de vecteur de l'information interne du parc. Pour la plupart, ce trait d'union indispensable est totalement absent, handicap évident à l'acceptation et à la participation des élus, associations, intervenants, usagers, etc.

Globalement, plusieurs problèmes demeurent quant à l'institutionnalisation des rapports entre l'Etat et la société civile ou entre cette dernière et le parc. En France, une solution possible peut être trouvée, selon Kalaora et Savoye, grâce à la transformation de la notion restrictive de protection "biologique" par celle, plus permissive, de gestion de l'espace et du développement.

A ce titre, l'expérience du Royaume-Uni apparaît comme une façon originale de gérer l'espace. Toutefois, les rapports de force sont intenses entre l'Etat et la société civile dans ce système de parc. Malgré une participation financière au budget de l'ordre de 25%, les élus locaux, fort d'une représentation de 66% des membres du conseil d'administration, sont peu enclins à dépenser des argents pour des équipements destinés aux autres, i.e. aux touristes. Encore moins de favoriser des actions de protection et de conservation au détriment d'activités économiques. Incidemment, dans plusieurs pays, les expériences d'implantation d'un parc national apparaissent pour les élus comme un dérangement, fruit d'une cession de pouvoirs sur leur territoire aux responsables administratifs et techniques des parcs nationaux.

Ainsi, après avoir dans une première phase, protégé et par contrecoup "éliminé" toutes activités propres aux populations locales, sont posés les problèmes de gestion de la société locale souvent réduite à sa portion congrue,<sup>(20)</sup> i.e. avec une population appauvrie et considérablement vieillie.

Malgré l'originalité des approches décrites, il n'en demeure pas moins que diverses questions restent posées. Entre autres, comment doit être assurée la cohérence entre actions à mener dans la zone du parc et les actions à mener en zone périphérique? Qui doit apporter les financements? N'y a-t-il pas de réelle synthèse possible entre la problématique de protection portée par les parcs et celles du développement portée par les institutions de la zone périphérique? Ce sont des questions auxquelles le dernier chapitre tentera de répondre.

# NOTES ET REFERENCES

1. Kalaora, Bernard et Savoye, Antoine, La protection des régions de montagne au XIXe siècle: Forestiers sociaux contre forestiers étatistes, dans Protection de la nature, histoire et idéologie: de la nature à l'environnement. Ed. Harmattan, Collection Alternatives Paysannes, Paris, 1985, 245 pages.
2. Leynaud, E., Les parcs nationaux: territoire des autres, dans l'Espace géographique. no.2, 1985, pp. 127-138.
3. UICN., Deuxième Conférence mondiale sur les Parcs Nationaux, tenue aux Parcs Nationaux de Yellowstone et de Grand Teton, U.S., 18-27 septembre 1972, 557 pages.
4. Oi, Michio, Le rôle des parcs nationaux dans le processus de développement économique et social, dans Deuxième Conférence Mondiale sur les Parcs Nationaux. tenue par l'U.I.C.N. aux Parcs Nationaux de Yellowstone et de Grand Teton, 1974, pp. 104-113.
5. Amiran, D.H.K. et al., National Parks and nature reserves in Israel, dans International Experience with National Parks and related reserves. Department of Geography Publication Series no.12, University of Waterloo, Waterloo, 1978, 624 pages.
6. Mitaine, Anne, Rôle des parcs nationaux de montagne dans le développement économique de leurs zones périphériques: analyse et propositions. Ministère de l'Environnement, Paris, mai 1986, 56 pages.
7. Dalland, Oystein, Preservation of nature and local economic activity: conflict or mutual interests? Norwegian examples, dans International Experience with National Parks and related reserves. Op.cit.
8. Idem, Sommarston, A., National Parks in Hawaii: local interests and National Park Policy, pp. 143-174.
9. Idem, Rowntree, R.A., et al. The United States national park system, pp. 91-142.
10. A l'image des M.R.C. du Québec.
11. Simmons, I.G., National Parks in England and Wales, dans International Experience with National Parks and related reserves. Dept. of

Geography, Publication series no. 12, University of Waterloo, Waterloo, 1978, 624 pages.

12. Lafleur, Patrice et Desautels, Jean. Aménagement du territoire français: les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux. E.N.A.P., Montréal, 1979, 184 pages.
13. Mitaine, Anne, Op. cit.
14. Cormier, Lise, Schéma régional d'aménagement récréo-touristique de plein-air: critères de performance et critères de sélection des sites naturels. Université de Montréal, mai 1984, 194 pages.
15. Kalaora et Savoye, op. cit.
16. Leynaud, Emile, L'Etat et la nature: l'exemple des parcs nationaux français; contribution à une histoire de la protection de la nature. Ministère de l'Environnement, Paris, déc. 1985, 69 pages.
17. Idem.
18. Lafleur et Desautels, op. cit.
19. Section syndicale, S.N.E. C.F.D.I., Eléments de réflexion sur la politique et le fonctionnement du Parc Naturel Régional du Morvan. St-Brisson, 1984, 12 pages.
20. Kalaora et Savoye, op. cit.



## 6. ENTRE L'IDEAL ET LE VECU

Au stade actuel de notre recherche et conséquemment à l'apport d'informations qui furent amenées, il apparaît judicieux de confronter notre hypothèse de base aux données empiriques et théoriques. Ainsi nous soutenions au départ que la S.T.F., comme structure de concertation, se situait en-dessous des attentes du modèle théorique de développement autocentré et possiblement en conformité avec le niveau de perception et de conscience micro-régionale du moment. Parallèlement, nous soutenions que l'Etat, dans sa gestion des deux espaces (le parc et la ZOPE), jouait sur deux registres: en mode descendant pour le parc et en mode légèrement ascendant pour la ZOPE.

La démonstration retenue pour confronter nos hypothèses aux données empiriques et théoriques s'articulera autour de deux thèmes majeurs: 1) la structure et les mandats de la S.T.F. et 2) l'ombre omniprésente de l'Etat. Le premier volet sera traité sur quatre plans: 1) le domaine d'intervention limité, 2) le caractère éphémère révélant une dépendance financière, 3) l'animation anémique et 4) des rapports de pouvoir inchangés. Le second volet identifiera le rapport dichotomique (mouvement ascendant/descendant) qu'entretient l'Etat avec le milieu local dans sa gestion des deux espaces.

### 6.1 Structure et mandats de la S.T.F.

La S.T.F. et ses mandats actuels sont le fruit de la concertation et d'une réflexion collective entre divers intervenants dûment mandatés au moment de sa création en mai 85. Si la S.T.F. est à l'image des orientations et des objectifs fixés lors des réunions de fondation, il en est autrement aujourd'hui. En conformité avec les aspirations et les besoins des populations locales au moment de sa création, la S.T.F. fait l'objet de nombreuses critiques. Toutefois, ces critiques incombent, à notre avis, aux habitudes relationnelles entre les individus avant l'institutionnalisation des rapports et à une carence, voire même à une absence complète d'un programme adéquat d'animation. N'ayant pas à priori une aptitude naturelle à la négociation et à la concertation, les intervenants avaient une tendance, toute légitime dans les circonstances, à tirer la couverture de leur côté afin d'assurer un maximum de retombées dans leur milieu.

Le tableau synthèse 7 présente, de façon comparative, les diverses approches soulevées dans cette recherche. Il faut noter toutefois que les attentes du milieu et les expériences étrangères ont été puisées aux meilleures sources. De l'autre côté, la S.T.F. apparaît désavantagée par rapport aux deux précédentes car, à notre décharge, nous avons tenté de dégager les lacunes de celle-ci. D'ailleurs, un regard sur les attentes du cadre théorique retenu permet de constater un écart marqué entre celui-ci et les performances de la

# ENTRE LA REALITE ET LA FICTION

LE CADRE THEORIQUE	EXPERIENCES ETRANGERES	ATTENTES DU MILEU	LA S.T.F.
Développement d'un contexte favorable à l'information..	. Informer les usagers de l'avancement des dossiers en assurant la présence d'un bulletin de liaison.	. Information, sensibilisation ...	. Aucune obligation pour un membre du C.A. à transmettre l'information à la base. Aucun bulletin de liaison existe actuellement.
Garantir la présence d'animateurs compétents ayant une perception globale du développement.	. Assurer, dans le processus de développement local, la présence d'une équipe d'animateurs responsable de l'encadrement.	. Nécessité d'une animation de qualité pour assurer l'articulation et la cohésion du développement.	. Déficience en ressources humaines disponibles pour satisfaire les besoins d'encadrement.
Favoriser une approche globale du développement.	. Valoriser des activités nouvelles et traditionnelles dans le cadre d'un programme de rénovation rurale.	. Valoriser des activités traditionnelles et innovatrices créatrices d'emplois nouveaux.	. Aucune préoccupation à ce chapitre, si ce n'est que dans le cadre du développement touristique.
Assurer l'existence d'une organisation sociale micro-régionale et de lieux sociaux de concertation.	. Mettre en place un conseil d'administration du parc pour assurer l'écoute du milieu.	. Constituer une structure de planification autonome.	. Lacune des moyens financiers pour soutenir cette structure.
Partenariat égalitaire des différents intervenants aux divers niveaux d'une planification négociée.	. Favoriser le phénomène associatif et intégrer les populations locales à la gestion des parcs.	. Incitation à la participation des populations locales i.e., un processus de démocratisation de la vie locale.	. Représentation géographique des membres du C.A. mais non sectorielle (agriculture, hôtelier, artisan, ...).
L'Etat doit pourvoir les fonds, transmettre les connaissances, aider techniquement et libéraliser l'information nécessaire aux populations locales.	. Garantie de la part de l'Etat, d'une participation financière allant jusqu'à 75% dans certains cas et contribution importante des régions.	. Impliquer financièrement l'Etat.	. Participation de l'Etat pour trois ans grâce à l'entente auxiliaire. Pas de droit discrétionnaire de la S.T.F. sur l'attribution des sommes et budget.
Programmer efficacement dépend: du caractère global, de la participation de la population locale non seulement à l'élaboration du programme mais aussi à son exécution.	. Réaliser un programme pour plusieurs parcs qui subissent un déphasage sérieux entre les préoccupations de développement économique et la conservation du milieu.	. Assurer un programme de mise en valeur de toutes les possibilités d'aménagement et de développement (stratégie globale du développement).	. Programmation du développement touristique de la ZOPE (P.A.C.) mais sans consultation préalable auprès du milieu associatif et des organismes.
Instaurer de nouveaux rapports entre l'Etat, l'organisation marchande et la société civile, i.e. à travers une structure de concertation inter-niveau.	. Obligation d'intégrer les populations locales à un processus de concertation compte tenu que l'Etat n'est pas propriétaire à part entière du foncier. Toutefois, il existe un problème majeur dans l'articulation entre le programme d'aménagement du parc et programme d'aménagement de la ZOPE.	. Etablir une mécanique de concertation entre le parc (l'Etat) et les populations locales.	. L'Etat est seul propriétaire du foncier donc maître d'oeuvre du développement du parc. La S.T.F. n'a qu'un rôle consultatif.

S.T.F.. De fait, les résultats obtenus dans cette recherche corroborent notre hypothèse à l'effet que la S.T.F. présente, à bien des égards, des failles et des faiblesses en ce qui concerne les attentes du modèle théorique de développement autocentré.

L'exercice auquel nous nous sommes prêté dans ce chapitre ne vise en aucun moment à discréditer tout le travail réalisé à ce jour par la S.T.F.. Il est clair en ce qui concerne les attentes actuelles du milieu, qu'il devient plus facile de mettre en lumière les lacunes organisationnelles et structurelles de la formule retenue au départ et ce, avec un recul et un vécu de près de deux ans. Les prochaines lignes tendent justement à identifier ces écarts notables.

a) Un domaine d'intervention limité

Une première constatation que nous pouvons soulever a trait au domaine d'intervention de la S.T.F.. Son nom l'indique clairement, le tourisme est l'unique domaine d'intervention de la structure. Les orientations de développement considérées sous cette seule vision suffisent à anihiler toute possibilité de développement global de la ZOPE. A lui seul, le développement touristique est, dans une perspective de développement intégré du milieu rural, un domaine d'intervention trop restrictif, et apparaît aux yeux de divers intervenants comme étant non conforme aux réels besoins et aspirations de la population de la ZOPE. Il ne faut cependant pas en déduire que cet

aspect doit être négligé. Loin de là, le tourisme est une industrie intéressante à exploiter en milieu rural mais il doit être considéré au même titre, ni plus, ni moins, que l'agriculture, la forêt, le patrimoine, etc. Selon le modèle de développement endogène, toutes les ressources du milieu doivent être mises à contribution afin d'assurer la viabilité du projet collectif.

b) Un caractère éphémère

Une autre lacune identifiée par le milieu, et plus particulièrement par le directeur de la S.T.F., concerne le caractère éphémère de cette structure. Il est plus qu'évident qu'à elles seules, les municipalités constitutives de la ZOPE du Parc Saguenay n'ont pas la capacité financière et humaine pour soutenir une telle structure. Même si basée sur une volonté du milieu de se solidariser et de se concerter, il y a peu de chance que la structure survive sans un soutien ferme et une volonté politique déterminante des niveaux gouvernementaux supérieurs. A l'évidence, cette volonté doit se traduire en termes de budgets récurrents d'année en année et d'une participation plus volontariste de la part de l'Etat. Une telle procédure de concertation nécessite une organisation matérielle adéquate. Il s'agit de ressources suffisantes pour les études, pour la logistique de l'exercice pratique et pour le bureau (permanence secrétariat-animation) de la S.T.F..

c) Une animation anémique

Tributaires des faiblesses en ressources financières et humaines, cette réduction, voire même compression extrême des budgets de la S.T.F., affecte sérieusement un des rôles primordiaux du développement endogène, i.e. l'animation des populations participantes. Pourtant c'est là le rôle le plus attendu de la part des intervenants du milieu. Faute de temps et de ressources compétentes, la S.T.F. doit sabrer dans l'essentiel pour assurer sa légitimité face aux élus.

d) Des rapports de pouvoir inchangés

En regard de notre modèle théorique de développement autocentré, la structure actuellement retenue n'apparaît pas comme la formule idéale pour atteindre les objectifs énoncés dans notre premier chapitre. Même si dans les faits, avec la mise sur pied de la S.T.F., on assiste à un changement du cadre institutionnel traditionnel, il n'est pas évident que chaque intervenant soit considéré, aux divers niveaux de la prise de décision, comme un partenaire d'une planification négociée. Il n'y a pas réellement instauration de nouveaux rapports entre l'Etat, l'organisation marchande et la société civile. Certes, il y a de nouveaux rapports établis entre l'organisation marchande, la société civile et les gouvernements locaux (élus municipaux) mais l'Etat central se garde bien de céder du pouvoir à ces derniers. La gestion de l'Entente auxiliaire en est un exemple révélateur où les

partenaires de l'Etat n'ont qu'un rôle de spectateur en ce qui a trait à la distribution des subventions.

En guise de synthèse, on assiste dans la ZOPE, contrairement aux principes du développement endogène tendant à abolir les frontières séparant le niveau local des niveaux nationaux, à une dépendance accrue du milieu face aux aléas des choix politiques pris à des niveaux supérieurs. Ceci n'a toutefois pas empêché la population locale de faire preuve d'une certaine capacité de prendre en charge la définition de ses besoins (malgré qu'il y ait encore un gros travail à effectuer à ce niveau, c'est une amorce intéressante) et à mobiliser les quelques ressources matérielles et culturelles autour de projets élaborés de manière autonome.

Il est vrai cependant que la S.T.F. représente un lieu de solidarité où peuvent s'exprimer divers intervenants (sauf l'Etat qui n'est pas présent dans la formule actuelle) à travers un contrat social. Malgré cela, le caractère exclusif (le développement touristique) dans lequel s'inscrit cette démarche n'est pas à même de garantir un développement endogène pérenne et global, i.e. dans une perspective de maintien à long terme des populations dans leur milieu et d'ouverture de la base d'entente aux autres secteurs socio-économiques, culturels, etc. De plus, la S.T.F. n'est pas en mesure d'assurer à la fois la cohérence de l'ensemble des initiatives sur son territoire et de programmer celles qui doivent être prises pour les autres secteurs d'intervention. Or, l'efficacité d'une telle structure de

développement doit justement s'analyser à partir de son caractère global et de la participation des populations à l'élaboration du contrat social et à son exécution.

## 6.2 Le rôle de l'Etat

Tel que nous l'avons souligné dans notre hypothèse de départ, l'Etat joue sur deux registres dans sa gestion des deux espaces. En mode descendant et centralisé pour le parc et en mode légèrement ascendant pour la ZOPE. En effet, les résultats obtenus nous éclairent sur cette hypothèse.

Premièrement, face à la question de restructuration du rôle de l'Etat dans le développement et la planification socio-économique du parc, il n'y a pas, dans les faits, d'affaiblissement ou de compromis réalisé sur ce point.

A titre de propriétaire à part entière du foncier inclus à l'intérieur du périmètre du parc, l'Etat n'offre aucune alternative de gestion de ce territoire. Sa gestion à ce niveau se réalise en mode descendant et centralisé à partir de Québec. Même l'instance régionale du M.L.C.P. n'a que peu de pouvoir sur les décisions prises aux bureaux nationaux. L'étroitesse du cadre de gestion condamne donc la prise en charge des ressources par les collectivités locales et stérilise du même coup les possibles relations entre l'Etat et les autres partenaires. Pour être accepté dans un processus de planification locale, le parc se doit de s'ouvrir, lui aussi, à la



participation des collectivités locales en ce qui concerne son propre territoire (le parc).

Curieusement, l'Etat encourage les initiatives de concertation, mais tend à se dissocier, en tant que partenaire d'une planification négociée. Une implication trop étroite obligerait l'Etat à libérer certains de ses droits territoriaux (i.e. espaces-parcs) et à libéraliser des pouvoirs qu'il tente de "conserver" jalousement.

Pour nous, la ZOPE doit correspondre à un espace où s'opèrent de plus en plus les prises de consciences collectives, où les gens du milieu peuvent exprimer leurs aspirations, nourrir des projets communs, régler leurs conflits, concevoir et mettre en oeuvre leurs solidarités, engager des actions novatrices, etc. Vue sous cet angle, la gestion ascendante du développement micro-régional devrait permettre aux intervenants du milieu de s'exprimer sur les choix concernant l'aménagement de leur propre territoire.

Au contraire, il semble d'autant plus difficile pour le milieu d'assurer ce développement et d'accéder au soutien de l'Etat que ce dernier canalise, en fonction de sa propre logique, les subventions attribuées aux demandeurs; l'exemple de l'Entente-auxiliaire est frappant à ce chapitre. Même si un projet fait l'objet d'un consensus chez les intervenants du milieu, le droit de regard de l'Etat demeure entier. C'est-à-dire que l'Etat possède un droit discrétionnaire sur les aménagements réalisés sur ce territoire et

indirectement sur les orientations de développement. Le milieu, par l'intermédiaire de la S.T.F. dispose donc essentiellement d'un droit consultatif et non décisionnel.

Au delà de l'acquisition du pouvoir pourtant nécessaire, le développement ascendant commande une démocratisation complète des structures, i.e. une diffusion de l'information, la démultiplication en des sources de concertation et de décision qui vont atteindre le niveau de la base. Il apparaît essentiel de créer une structure de contre-pouvoir où une identité et une volonté collective peuvent arriver à infléchir une décision.

Pour ce faire, nous croyons fermement que les résultats seront probants si et seulement si on associe les populations à la gestion de leurs propres ressources (ici le parc est considéré comme tel) et que les décisions concernant l'aménagement du territoire seront le fruit d'une concertation réelle de l'ensemble des intervenants.

Le prochain chapitre se propose d'esquisser les bases d'une étroite association entre ces divers intervenants (l'Etat, la société civile et l'organisation marchande) à partir des données dont nous disposons actuellement.

## 7. OCCULTATION OU VALORISATION DES SAVOIR-FAIRE LOCAUX?

En guise d'épilogue à notre dernier chapitre nous aimerions réaffirmer notre croyance voulant que les espaces parcs ont le devoir (presque moral à la limite) de s'intégrer régionalement pour garantir leur acceptation par les populations locales. Et ce, tout particulièrement dans des régions marginalisées et en mal de développement pour qui un parc peut apparaître comme un second souffle à l'économie locale. Toutefois, il est clair que le parc comme tel profitera à tous en fonction de la volonté locale et étatique de coopérer à l'intérieur d'un projet collectif.

Au Québec, les préoccupations de l'Etat à intégrer les parcs dans leur contexte régional relève d'un débat tout à fait récent pour ne pas dire qu'il est au stade des premières expérimentations. Au demeurant, on peut croire qu'il n'existe toujours pas de mécanisme de participation de la population qui soit mis en place par le parc (Etat) pour s'approcher de ses partenaires. D'ailleurs nous avons pu constater, particulièrement dans les chapitres 2 et 3, qu'il existait un "réel décrochage" entre l'Etat et le milieu qui environne les parcs québécois. A bien des égards, les préoccupations de l'Etat ne dépassent guère le cadre naturel du milieu et ne rejoignent que très rarement les éléments humains qui gravitent autour du parc.

Aussi, il a été possible de constater l'écart entre le cadre théorique retenu pour les fins de cette recherche et la réalité vécue par le milieu et la

S.T.F. pourtant considérée comme lieu d'expression de certaines forces du milieu. Rappelons que ce sont spécifiquement des intervenants, outre les élus, qui proviennent du domaine du loisir et du tourisme.

Malgré tout, un grand effort de concertation a été déployé dans la ZOPE pour constituer la S.T.F., les grands gagnants du processus de concertation étant le milieu associatif qui, dorénavant, siège avec les élus municipaux à titre de partenaire d'une planification négociée. C'est là un acquis pour le mouvement associatif. Ainsi assurés de l'appui du mouvement associatif et des organismes du milieu, les élus peuvent se sentir plus soutenus et plus forts en ce qui concerne leurs revendications à des niveaux de décision supérieure.

Néanmoins, il nous semble nécessaire d'aller au-delà de cette expérience pour tenter de déboucher sur une éventuelle structure institutionnelle qui soit plus large.

Inversement, il est souhaitable que le parc s'ouvre à sa périphérie en instaurant un mécanisme de participation des populations locales où le rôle de ces intervenants déborde le seul caractère consultatif informel pour s'étendre à un rôle consultatif réel ou encore à un rôle décisionnel. Ceci pourrait se réaliser à l'intérieur du conseil d'administration du parc (dans l'éventualité de sa création ou d'un comité consultatif) en intégrant des intervenants du milieu limitrophe au parc.

Nous croyons donc que dans tous les cas de création de parcs (nationaux, provinciaux, régionaux, etc.), il serait essentiel d'assurer une interaction continue entre la ZOPE et le parc. Préféablement, cette forme de relation pourrait se concrétiser à l'intérieur d'une structure de concertation inter-niveau.

Afin d'arrimer notre idée au terrain d'étude, c'est à partir du constat de la situation actuelle dans la zone périphérique du Parc Saguenay et inspiré par les expériences étrangères identifiées dans cette recherche, que nous tenterons de formuler quelques suggestions liées à l'établissement de nouveaux rapports entre le parc (Etat) et ses partenaires de la ZOPE, tant au plan structurel que fonctionnel.

Cette proposition globale peut présenter certaines lacunes dont nous nous excusons (ceci étant le fruit de divers éléments qui n'ont pu être traités dans ce travail, par exemple, tout le domaine politico-administratif et législatif). Néanmoins, elle trace, à notre avis, les grandes lignes d'orientation et d'action à suivre.

### 7.1 Les parcs nationaux: un concept à repenser?

Tout au long de cette recherche, nous avons tenté de démontrer qu'au stade actuel du développement du réseau des régions et espaces protégés dans le

monde, les parcs nationaux seront amenés à intégrer de plus en plus dans leurs préoccupations la question du développement de leur zone périphérique. Pour les Etats et les gouvernements qui les dirigent, il devient très difficile de justifier des dépenses pour la sauvegarde d'espaces exceptionnels dans des régions éloignées et sans âme qui y vive, alors que les problèmes et les conditions socio-économiques de plusieurs régions rurales se dégradent et laissent entrevoir à moyenne et longue échéance une perspective de désertification totale de ces espaces.

De toute évidence, le concept nord-américain de conservation de la nature contre toute altération anthropique sera appelé à se transformer si aucun changement au profit des zones limitrophes ne se réalise. Il est temps de dépasser ce concept restrictif et proposer comme stratégie globale de conservation, la préservation des modes de vie, des traditions, de la culture, ... de l'homme (le rural) contre les atteintes de l'homme (l'urbain), au même titre que les éléments naturels. A bien des égards cette vision peut sembler simpliste, mais dans le contexte présent, les parcs nationaux, tout en gardant leurs préoccupations liées à la préservation des éléments significatifs de notre patrimoine naturel, doivent "s'intégrer régionalement", i.e. s'impliquer dans le développement de ces espaces appropriés.

Nous sommes d'avis qu'à long terme, la protection de la nature québécoise sera d'autant plus efficace que les phénomènes de développement des espaces

où se trouvent les parcs, seront mieux compris par les responsables de la protection et qu'un dialogue plus profond s'établira entre les parcs et leurs partenaires. Les conflits de plus en plus nombreux sur les limites de ces espaces-parcs rendent urgent un dialogue de fond sur l'évolution de ces régions. D'autre part, en période de crise économique, le milieu rural doit compter surtout sur ses propres forces pour se développer. Or, les parcs font partie des intervenants en milieu rural. Enfin, dans quelques domaines comme la forêt et l'agriculture, la protection de la nature se fait d'autant mieux que le milieu rural demeure habité. En lien avec l'effort d'harmonisation des rapports entre le parc et les populations locales, se posent deux questions majeures.

Ainsi, dans une perspective d'intégration régionale des P.N., le parc, partenaire dans le développement rural, doit être considéré comme une ressource de taille contribuant au maintien des populations et non comme un élément de transformation du milieu rural en musée ou en parc de loisir pour citoyens avertis. Ceci nous amène à soulever la problématique des moyens à envisager pour assurer la cohésion entre les actions à mener dans la zone du parc et les actions à mener en ZOPE. Cette première question, suscite un autre questionnement analogue: y a-t-il dans les faits, une réelle synthèse possible entre la problématique de conservation portée par les parcs et celle de développement portée par les institutions de la zone périphérique?

Il est donc impérieux que la solution à l'intégration régionale soit fondée sur des échanges mutuels et non unidirectionnels comme ils tendent à l'être actuellement entre administrateurs du parc et le milieu. Il s'agit en fait de dépasser une simple stratégie où le parc essaie d'amorcer une discussion entre les principaux intervenants visant à concerter les actions du parc et celles émanant du milieu. La stratégie d'intégration régionale des parcs doit plutôt tendre vers une association institutionnelle des divers partenaires concernées et impliqués dans la question du développement et d'animation où chaque intervenant y trouverait son compte. Les prochaines lignes tenteront de dégager les orientations de l'approche proposée.

## 7.2 Autonomie locale: quelle voie suivre?

Dans le prolongement de notre réflexion sur le développement micro-régional dans une perspective d'animation et de développement ascendant, il nous apparaît nécessaire d'esquisser les bases de ce type de développement. Nous ne prétendons pas apporter de réponses définitives et miraculeuses en raison de la situation particulière de chaque parc, mais nous tenterons de rassembler quelques observations pouvant aider à l'amélioration du développement des milieux ruraux en périphérie des parcs nationaux.

En tout état de cause, le maintien d'un espace rural nécessite la prise en compte de toutes les composantes et ressources du milieu. Ainsi perçu, la globalité de la réflexion sur un espace doit cheminer vers une réduction du



morcellement des diverses actions émanant des divers ministères impliqués dans le développement local et régional. A ce propos, l'institutionnalisation des rapports (à travers une structure interniveau) entre l'Etat et la population locale apparaît comme une solution alternative à considérer pour travailler et décider des orientations de développement dans la ZOPE, et ce afin d'adapter les actions aux réels besoins du milieu. Cette approche, fermet d'une réflexion sur le développement local, orienterait l'aménagement rural vers les voies d'une contractualisation des actions d'équipement entre l'Etat d'une part et les populations locales d'autre part.

Nous rejoignons les propos de J.B. Humeau<sup>(1)</sup> lorsqu'il prétend que le développement local fondé sur une réflexion globale visant à définir les priorités d'un espace dont la population se reconnaît un avenir, est seul à même de générer les transformations souhaitables d'un milieu rural. A ce titre, nous sommes d'avis que l'institutionnalisation des rapports entre les partenaires doit, pour être efficace, répondre à quatre conditions essentielles.

- 1) Savoir s'adapter aux diverses situations et exigences du pouvoir en milieu rural;
- 2) pouvoir répondre à tout l'éventail des besoins socio-économiques et culturels du milieu;

- 3) être souple et pouvoir évoluer dans le temps;
- 4) veiller à ce que la structure puisse concilier deux préoccupations majeures:
  - a) permettre de résoudre les problèmes techniques et économiques pour lesquelles elle sera établie (ce qui suppose une structure de taille relativement importante);
  - b) permettre de faciliter la prise de conscience par chaque habitant du rôle qu'il peut y jouer (ce qui suppose une structure qui demeure assez près des populations).

Cette conception basée sur la participation des populations locales au développement rural ne signifie pas à nos yeux la création d'une société dans l'Etat ni même l'éclatement de l'Etat en une multitude de collectivités autonomes. Cependant, il est clair qu'accorder une plus grande autonomie de décision et de pouvoir, exige des moyens correspondants. Entendons ici que les municipalités membres de la structure doivent se voir doter de ressources financières, humaines et techniques qui sont actuellement à la disposition exclusive de l'appareil étatique.

La prise en charge des ressources par les locaux conformément aux principes d'un véritable développement endogène est le seul garant d'une croissance progressive, durable, sûre et équilibrée. De plus, cette approche du développement peut permettre de limiter les conflits, les risques de

duplication, les effets pervers induits, etc. tout en garantissant l'épanouissement des hommes et femmes en milieu rural.

A ce chapitre, l'association volontaire des municipalités vivant à l'intérieur de la ZOPE devient un des principaux outils dont dispose le monde rural pour la mise en oeuvre de cette politique. Bien organisée, la coopération intermunicipale est un levier intéressant pour la transformation du milieu. Or, cette coopération ne sera efficace que si les élus en perçoivent l'utilité et décident d'y adhérer. Si cette association volontaire des municipalités est soutenue et appuyée par les organismes, associations du milieu et par l'Etat, elle a toute les chances de réussir.

Nous sommes toutefois conscient que la diversité des opérations locales d'aménagement et de développement risque de modifier profondément les responsabilités des élus locaux, dû à la nature même des actions à réaliser qu'elles soient d'ordre économique, social, humain ou patrimonial. Ce changement nécessite, dès lors, des gestionnaires responsables et suffisamment compétents, disposant du temps voulu. Autrement, ils doivent être soutenus par une équipe de techniciens ou d'animateurs qui auront comme tâche d'appuyer l'action des décideurs, non à se substituer à eux. (Ce sujet sera abordé au point 7.2.3).

Il nous semble ici essentiel de profiter des expériences recensées pour en tirer des leçons qui peuvent nous permettre d'établir les bases d'une telle structure.

Ainsi, en périphérie d'un parc et dans un domaine aussi complexe que celui du développement et de l'aménagement rural, où s'opèrent des actions déterminantes sur l'environnement, on ne peut agir de façon positive sans une démarche générale de planification. Les expériences étrangères le démontrent clairement, à lui seul, le concept de parc national humanisé en France (c.f. le P.N. des Cévennes) ne peut réussir sans une participation étroite de la population, des organismes intéressés par la question, de l'Etat, etc.. Formalisé à l'intérieur d'un C.A. ou d'un comité consultatif, cette participation populaire est essentielle à l'acceptation d'un projet de conservation et à la mise en oeuvre des actions conjointes de développement. Toutefois, cheminer collégialement des projets exige une ouverture de part et d'autre, et oblige un processus, pourtant difficile mais nécessaire, de concertation et de planification négociée.

#### 7.2.1 Un lieu d'expression des solidarités: une structure de coordination?

Avant l'étape de planification consistant à fixer collectivement les objectifs et à définir les voies et les moyens permettant de les obtenir, il nous semble indispensable d'établir un organisme qui aurait comme tâche d'assurer le suivi du plan d'aménagement micro-régional. Cet organisme, un

peu à l'image de la S.T.F. dans la ZOPE du Parc Saguenay ou du Syndicat mixte en France, et que nous nommerons pour les besoins de la cause "Structure de concertation micro-régionale" pourrait assurer:

- 1) la définition et la redéfinition avec l'aide des membres du C.A., des objectifs et orientations de la structure en fonction des changements imposés par les circonstances à long terme;
- 2) la mise en oeuvre des actions identifiées;
- 3) l'acheminement des besoins locaux vers les instances supérieures;
- 4) l'animation globale du milieu.

Bien entendu, sans un financement adéquat de la structure, il apparaît évident que ces rôles sont inatteignables. Or, comme ce sont majoritairement les municipalités et les populations locales et leurs associations qui y siègent, et que ces dernières n'ont que peu de moyens financiers à accorder, il devient essentiel que l'Etat soutienne cette initiative. Dans le cas spécifique de la S.T.F., on pourrait espérer bénéficier d'un certain secours par l'intermédiaire de l'Entente auxiliaire sur le développement touristique. Malheureusement, les gouvernements gestionnaires de ce budget ne semblent pas percevoir la nécessité de soutenir l'activité d'une telle structure.

Conjointement à ses actions sur le plan micro-régional, cette structure de coordination, de planification et d'animation devrait pouvoir s'appuyer sur une "Fédération nationale des ZOPES". Cette fédération, lieu de partage et

d'échange sur les connaissances, les actions et les expériences en cours dans chaque ZOPE, pourrait être perçue comme un organisme de concertation et d'appui supra-régional. Ce regroupement national devrait assurer un rôle de coordination entre les différentes structures de concertation régionale et être, par le fait même, une courroie de transmission des politiques nationales de la fédération. Une telle fédération donnerait plus de visibilité aux actions entreprises dans les ZOPES et assurerait une plus grande écoute gouvernementale. De plus, pour établir des interactions positives avec le milieu régional, la fédération aurait à assurer l'harmonisation des stratégies de développement (et ce, dans le respect des spécificités régionales), à éclairer, former et informer ses membres sur divers sujets d'intérêt (cours d'administration des affaires, programmes de subvention, atelier sur la promotion touristique, livret guide de présentation de projet, etc.). Bien entendu, la fédération doit appuyer les initiatives des ZOPES, à ce chapitre son rôle de soutien technique apparaît clairement.

#### 7.2.2 Planification du développement des zones périphériques: un programme de mise en valeur

Suite à l'ouverture des consciences et au rapprochement des divers partenaires du développement local, l'étape de planification est essentielle. Celle-ci doit voir son aboutissement par l'établissement d'un programme cohérent de mise en valeur de toutes les possibilités d'aménagement et de

développement. Sensiblement à l'image du PAC, mais issu d'une réflexion globale et non sectorielle (tourisme), ce programme ou plan devrait à prime abord pouvoir identifier:

- 1) les principes que l'on décide d'atteindre en commun, non seulement sur les plans économique et social, mais aussi culturel, patrimonial et environnemental;
- 2) les voies et les moyens par lesquels les responsables décident d'appuyer ces changements;
- 3) les maîtres d'oeuvre et les partenaires de l'action proprement dite.

Dans le contexte québécois, cette planification doit respecter les grandes options et orientations exprimées dans les divers documents d'aménagement (i.e., M.R.C., municipalité etc.). Néanmoins, ces mêmes documents doivent présenter la souplesse nécessaire pour intégrer de nouvelles orientations ou options, et ce, dans le respect des volontés de la population locale.

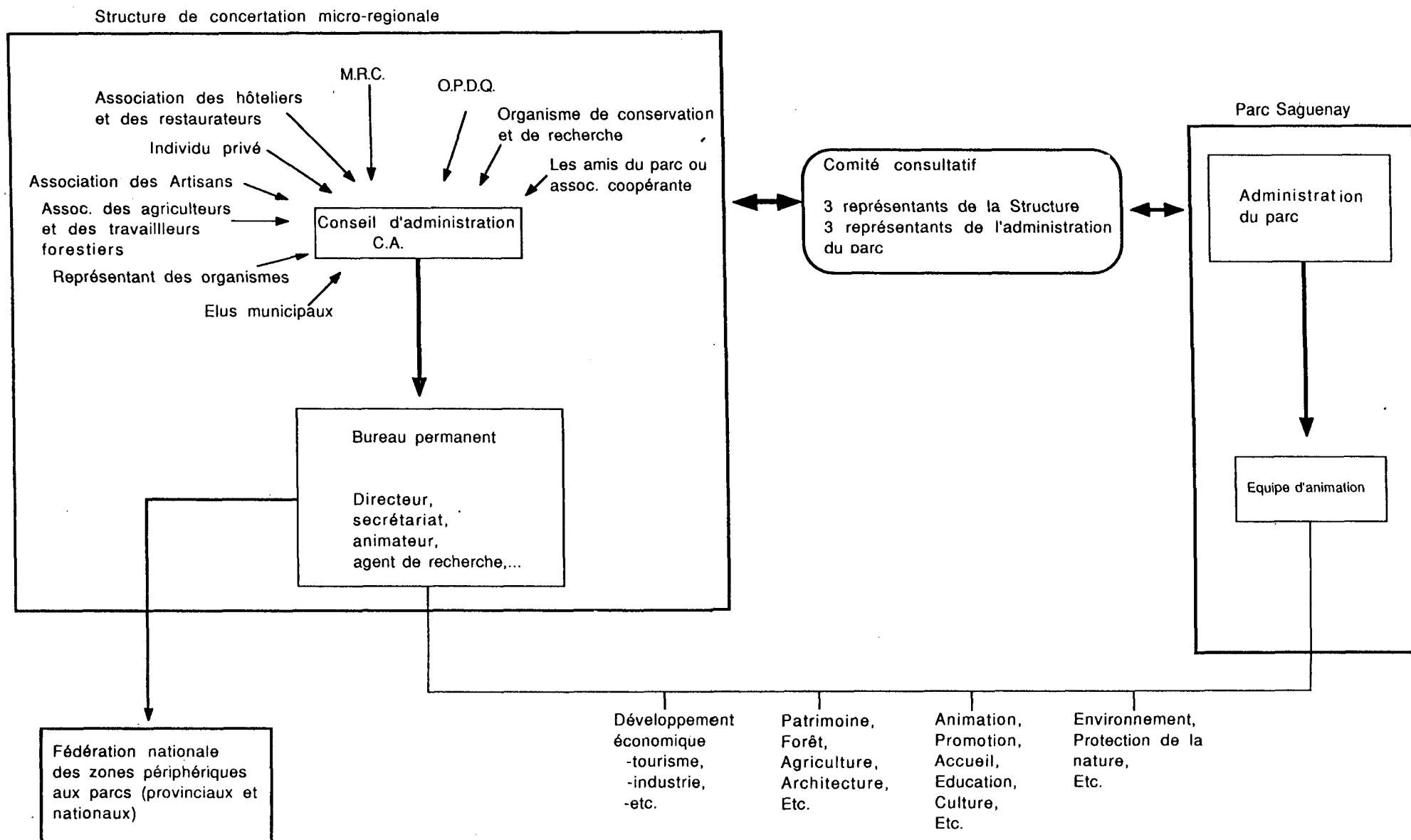
Il faut, dans la mesure où une politique de développement de la ZOPE doit se faire par et pour les populations locales, donner à ces dernières des responsabilités et des moyens suffisants pour qu'elles puissent affermir leur volonté commune d'action, l'Etat étant fortement sollicité à ce chapitre. Parmi les expériences étrangères recensées, on a pu constater qu'en France, cet appui se traduit par une enveloppe budgétaire titrée: "crédit d'accompagnement des parcs".

A nos yeux, il semble évident qu'il ne peut y avoir de développement endogène ou local sans une démarche cohérente visant à coordonner les activités de développement. Pas plus qu'il n'est possible d'atteindre un développement local viable sans une politique volontariste de l'Etat d'aller de l'avant. La figure 6, nous présente une esquisse de l'approche que nous favorisons en ce qui regarde le développement des zones à proximité des parcs. Idéalement, cette structure intégrerait des intervenants de secteurs autres que le tourisme et s'ouvrirait à des représentants de divers ministères intéressés par le développement de la ZOPE, à des représentants de l'administration du parc, à des intervenants du milieu socio-économique, à des représentants régionaux ou locaux d'organismes de conservation, etc...

Quant au choix des intervenants qui participent au processus de planification, nous en avons identifié quelques uns qui (en partie) se rattachent à l'expérience spécifique de développement de la zone périphérique du Parc Saguenay. Cependant la diversité des contextes et conditions socio-économiques, culturelles, politiques, ... des ZOPES des autres parcs québécois ne nous permet pas de statuer sur des règles strictes à cet égard. Toutefois, il est à noter que la représentation des membres du C.A. de la structure de concertation n'est plus déterminée à partir d'un critère strict de territorialité (i.e. 2 membres élus par municipalité) mais bien sur une base sectorielle (i.e. que le choix se ferait dorénavant à



Figure 6: Organigramme refondu de la S.T.F.



partir du secteur d'intervention du membre tel l'artisanat, la promotion, l'agriculture, l'hôtellerie, le commerce, etc.). Malgré tout, la représentation territoriale demeure en ce sens que les élus siègent toujours à ce niveau. Nous croyons que cette proposition demeure tout de même représentative de la situation québécoise et pourrait voir son application, en totalité ou en partie, dans les autres zones limitrophes à un parc.

Enfin, l'option de planification doit comporter des interactions continues entre le niveau local et les niveaux supérieurs de planification. En toute logique, dans une société aussi interdépendante que la nôtre, la planification locale (par et pour les locaux) ne peut avoir de chances de se réaliser que si elle est en cohérence avec les autres niveaux (tant verticaux qu'horizontaux) de planification. C'est pourquoi l'Etat, par le biais de l'O.P.D.Q. et de l'administration du parc, doit siéger sur le C.A. pour assurer la cohésion inter-niveaux.

Inversement, le parc doit s'ouvrir à sa ZOPE en permettant que des organismes, associations, élus ... puissent intervenir dans le processus de planification du parc. Cette implication des populations locales pourrait se concrétiser grâce à l'existence d'un comité consultatif composé de six représentants dont: trois représentants de la structure de concertation micro-régionale (un élu, un membre du milieu associatif et un membre d'un organisme de conservation et/ou de recherche) et trois représentants du côté des administrateurs du parc. Sans avoir un droit de regard exclusif, ce

comité aura le mérite de rapprocher le milieu et l'Etat dans leur démarche commune d'harmonisation du développement. Dans le contexte québécois où les pouvoirs décisionnels sont fortement centralisés à Québec, cela exige de l'Etat de libéraliser plus de pouvoir et d'autonomie en région, i.e. du parc. Ainsi perçu, le comité consultatif aurait un rôle charnière à jouer entre la structure de concertation micro-régionale et le parc.

### 7.2.3 La clef du succès: une politique d'animation

Comme le souligne, Henri de Farcy<sup>(2)</sup>, dans un dossier intitulé: "vivre au pays", une bonne politique de développement dans les régions marginales et dévitalisées s'articule toujours autour d'une politique soutenue d'animation. Au fait, qu'est ce que l'animation telle que nous la proposons?

C'est avant tout une action de motivation et de mobilisation de toutes les forces vives du milieu en vue de la réalisation d'objectifs ordonnés au sein d'un programme élaboré en commun. Il s'agit en réalité de ne négliger aucun groupe social, aucune possibilité de développement, aucun aspect du mode de vie, qu'il soit économique, social, culturel, technique, etc.

Au contraire, il suffit de provoquer la coordination de tout ces moyens, aider au regroupement des actions dispersées ou sectorielles et susciter la rencontre d'individus et d'associations dont les intérêts convergent afin qu'ils puissent s'appuyer les uns sur les autres. Toutefois une contrainte

demeure, c'est que l'animation si indispensable en milieu rural ne peut avoir lieu que si son financement est assuré. De plus, afin d'assurer la réussite d'un programme d'animation, la structure de coordination doit pouvoir s'appuyer sur une certaine forme d'animation permanente qui puisse entretenir des contacts, rassembler la documentation nécessaire, faire cheminer certains dossiers, etc.

Notons que c'est aux populations locales et à leurs élus de manifester par leur présence active et leur appui tangible, leur volonté de développement global. En dernier ressort, nous croyons qu'il incombe à l'Etat, par l'intermédiaire du parc, de soutenir avec énergie cette volonté d'animation si vitale au maintien des paysages agraires et des hommes qui les façonnent.

De plus, il est à espérer que la structure sera suffisamment souple pour que les animateurs ne s'empêtrant pas dans une course folle aux subventions et à la réalisation de rapports, souvent inutiles, qui peuvent à la longue stériliser toutes possibilités de développement global et endogène.

En terminant, la situation actuelle de la zone périphérique (socio-économique, institutionnelle, culturelle, etc.) du Parc Saguenay commande des transformations majeures pour atteindre un niveau viable de développement autocentré. A elle seule, la S.T.F. ne peut combler les lacunes évidentes en énergies et en ressources de la zone périphérique. Sans en esquisser la forme exacte, il semble qu'une intervention gouvernementale

soit recommandée pour assurer les moyens minimaux de cette prise en charge du devenir par les populations concernées.

Avec cette recherche, nous souhaitons avoir soulevé certaines réactions et intérêts de la part de chercheurs qui sauront continuer ce travail et se pencher sur les aspects législatifs et les formes d'organisation institutionnelle adaptables à nos recommandations.

NOTES ET REFERENCES

1. Humeau, J.B., Le tourisme vert: une possibilité de revitalisation des espaces ruraux. Université d'Angers, sept. 86, 24 pages.
2. De Farcy, Henri. Vivre au pays, ds Espace 90, mai/juin 1980, pp. 3-26 et pp. 59-76.

# BIBLIOGRAPHIE

## A) Ouvrages consultés

1. Bourgeat, L., Dussault, R. et Ouellet, R. L'administration québécoise. P.U.Q., 1982, p. 33.
2. Cadoret, A., Protection de la nature: Histoire et idéologie. Ed. Harmattan, Paris, 1985, 245 pages.
- ✓ 3. Conseil consultatif du Québec, Parcs provinciaux de récréation et protection de l'environnement. Québec, 1980, 9 p.
- ✓ 4. Cormier, Lise. Schéma régional d'aménagement récréo-touristique de plein-air: critères de performance et critères de sélection des sites naturels. Mémoire de maîtrise, mai 1984, 194 p.
5. Desrochers, L., et Gauthier, P. Les Plateaux de l'Anse St-Jean: une structure agraire biodynamique, un espace rural communautaire, un laboratoire écologiste autogéré. U.Q.A.C., travail de session, décembre 85, 24 p.
6. Désy, Jean. Le Québec agro-forestier: l'autre développement. GRIR, UQAC, 1985, 52 p.
7. De Vilmorin, J.B. Le rôle des pouvoirs locaux en matière de sauvegarde de la nature et de l'environnement. Collection Sauvegarde de la nature, Conseil de l'Europe, 1971, 80 p.
8. Duffey, Eric, Parcs nationaux et réserves naturelles d'Europe occidentale. Ed. du Fanal, Paris, 1982, 283 p.
- ✓ 9. Godard, Olivier. Décentralisation et planification du développement endogène. VII World Conference on Futures Studies, June 6-8, Stockholm, 1982, 17 p.
- ✓ 10. Godard, Olivier. Leçons de quelques réussites dans la gestion de l'environnement. Centre International de Recherche sur l'environnement et le développement (CIRED), 1983, 20 pages.
- ✓ 11. Godard, Olivier. Planification du développement endogène et articulation des espaces de développement régionaux et micro-régionaux. CIRED, février 1984, 14 pages.
- ✓ 12. Godard, Olivier, Termes de références pour les études sur le développement local et l'articulation des espaces de développement. CIRED, Paris, 1984, 16 pages.

13. Green, Bryn. Countryside Conservation. The Resource Management Series, London, no. 3, 1981, 249 pages.
- ✓ 14. Guindani, Silvio et Bassand, Michel. Maldéveloppement régional et identité. Collection Villes, Régions et Sociétés, Presses Polytechniques Romandes, Lausanne, 1982, 200 p.
15. Henricot, Jacqueline. Parcs d'Europe: protection de la nature et tourisme. Ed. Art, Vie, Esprit, Bruxelles, 1975, 134 p.
- ✓ 16. Jacques, Léo. Les parcs fédéraux: c'est pas un cadeau.
17. Lachaux, Claude. Les parcs nationaux. PUF, Collection Que sais-je?, Paris, 1980, 127 p.
- ✓ 18. Lafleur, P. et Desautels, J. Aménagement du territoire français: les parcs naturels régionaux et les parcs nationaux. Rapport de stage, E.N.A.P., Montréal, 184 p.
19. Lamoureux, H. et al. L'intervention communautaire. Ed. Saint-Martin, Montréal, 1984, 237 p.
20. Léger, D. et Hervieux, B. Le retour à la nature: "Au fond de la forêt ... l'Etat". Ed. Seuil, Paris, 1979, 234 p.
- ✓ 21. Leynaud, Emile. L'Etat et la nature: l'exemple des parcs nationaux français. Ministère de l'Environnement, Paris, déc. 85, 69 p.
22. Marié, Michel. Un territoire sans nom. Librairies des méridiens, Paris, 1982, 176 p.
23. McNeely, J.A. et Miller, K.R. National Parks, conservation and development: The role of protected areas in sustaining society. U.I.C.N., Washington D.C., 1984, 825 p.
- ✓ 24. Mitaine, Anne. Rôle des parcs nationaux en montagne dans le développement économique de leurs zones périphériques: analyse et propositions. Ministère de l'Environnement, Paris, mai 1986, 56 p.
25. Morineau, Yves. Les parcs naturels régionaux. Paris, documentation française, 1977, 56 p.
26. Nelson, J.G. International experience with National Parks and Related Reserves. Department of Geography Publication Series no. 12, University of Waterloo, 1978, 624 p.



27. Nelson, J.G. et al. The Canadian National Parks: today and tomorrow, Conference II. Studies in land Use history and Landscape change, no. 7, University of Waterloo, 1979, Vol. I et II, 838 p.
28. O.P.D.Q. Zone périphérique du Parc du Saguenay: Plan d'actions concerté. Document de travail, Gouvernement du Québec, mai 1984, 273 p.
- ✓ 29. Organisation mondiale du Tourisme, Planification intégrée du tourisme. Madrid, 1978, 145 p.
30. Parc National des Cévennes. Bilan des actions menées dans la zone périphérique du parc national des Cévennes de 1970-1977. Propositions d'orientation, 15 p.
31. Parc National des Cévennes. Document d'orientations. Florac, 1981, 49 p.
- ✓ 32. Partant, François. La fin du développement: naissance d'une alternative? Ed. François Maspéro, Paris, 1980, 186 p.
33. Pitié, Jean. L'exode rural. PUF, Collection Que sais-je?, Paris, 1979, 128 p.
34. Polèse, M. et Coffey, W.J. Politiques de développement local: éléments de définition. INRS, Etudes et documents, no. 34, mai 1982, 39 p.
- ✓ 35. Riddell, Robert. Ecodeveloppement. St. Martin's Press, 1981, 218 p.
36. Ribes, Bruno et al. Domination ou Partage? Développement endogène et transfert des connaissances. UNESCO, Paris, 1980, 295 p.
37. Roux, Jean Michel. Territoire sans lieu: la banalisation planifiée des régions. Ed. Bordas, collection Aspects de l'Urbanisme, Paris, 1980, 211 p.
- ✓ 38. Sabourin, Cécile. Le tourisme dans les régions rurales du Québec: Bilan et perspective. Thèse de Doctorat de 3e cycle, Université de droit, d'économie et des sciences. D'Aix-Marseille III, 1985, 705 p.
- ✓ 39. Sachs, Ignacy. Stratégies de l'écodéveloppement. Ed. Ouvrières, 1980, 140 p.
40. Syndicat du P.N.R. du Morvan. Eléments de réflexion sur la politique et le fonctionnement du P.N.R. du Morvan. St-Brisson, 1984, 12 p.
41. U.I.C.N. Vers un nouveau type de relations entre l'homme et la nature en régions tempérées. Morges/Suisse, Publications nouvelle série, 1967, no. 7, 287 p.

42. U.I.C.N. Deuxième Conférence Mondiale sur les Parcs Nationaux. tenue aux parcs Yellowstone et de Grand Teton, Etats-Unis, 18-27 septembre 1972, 557 p.

B) Les revues et articles consultés

1. Amis, Claude. Les blocages à la création d'emplois en milieu rural, Compte rendu de la Journée d'Etude du 27 nov. 1980, ds Espace 90. Janvier/février 81, pp. 21-41.
2. Bridel, Laurent. Géographie du tourisme dans le Canton de Vand, ds Les Cahiers de l'aménagement régional. No. 8, Lausanne, 1970, 218 p.
3. Chassagne, M.E. La longue marche des pays, ds Autogestion. No. 19, 1985, pp. 65-68.
4. CIRED, Perspectives d'écodéveloppement pour l'Amazonie Péruvienne: deux essais sur l'écologie et le développement, ds Les Cahiers de l'Ecodéveloppement. No. 6, 1975, 94 p.
5. De Farcy, Henri, Vivre au pays, dossier du C.N.A.R., ds Espace 90, mai/juin 1981, pp. 3-26 et 59-76.
6. De Guise-Dussault, Clôde. Les Plateaux: une ferme de groupe qui a réussi, ds Humus, vol. 1, no. 1, mai/juin 1985.
7. Devys, Patrick. Le parc du Luberon "La voie de l'avenir passe dorénavant par le parc naturel régional", ds Espace 90, mars/avril 77, pp. 15-19.
8. Eme, B. Dossier: le local sous influence, ds Autogestion, no. 19, 1985, pp. 51-54.
9. Eppler, Erhard. Du bon usage politique des alternatives, ds Autogestion, no. 8/9, printemps 1982, pp. 103-112.
10. Gerbaux, Françoise. Développement local et autonomie, ds Les enjeux de l'autonomie, Ed. Peuple et culture de l'Isère, Grenoble, 1984, 114 p.
11. Godard, Olivier. L'adaptation des structures institutionnelles à la prise en compte de l'environnement dans l'orientation du développement, ds Lifestyles, Environment and development: a European perspective, UNEP, Nairobi, 1982, pp. 137-155.

- ✓ 12. Godard, Olivier. Le local à l'épreuve de la décentralisation, ds Autogestion, no. 19, 1985, pp. 55-63.
13. Gorz, André. La conquête de l'autonomie, ds Autogestion, no. 8/9, printemps 82, pp. 187-201.
- ✓ 14. GREP, Une participation des ruraux à l'équipement touristique, ds POUR, no. 14/15, février 1970, 67 pages.
15. Holland, François. L'économie locale en quête de démocratie, ds Autogestion, no. 18, 1984, pp. 29-35.
- ✓ 16. Joyal, André. Le rôle du Tiers-secteur dans le développement économique et régional, ds Le Laboratoire en économie et gestion des systèmes de petites dimensions. UQTR, 1984, 27 p.
- ✓ 17. Joyal, André. L'apport des entreprises communautaires dans les petites régions du Québec, ds La revue canadienne des sciences sociales, printemps 1984, vol. VII, no. 1, pp. 65-76.
18. Joyal, André. Vivre l'alternative au Québec, ds Les Idées et Pratiques alternatives, vol. 2, no. 3, printemps 85, pp. 28-30.
19. Leynaud, Emile. Les parcs nationaux: territoires des autres, ds L'Espace géographique, no.2, 1985, pp. 127-138.
20. Mathieu, Nicole, Le casse-tête du local, ds Autogestion, no. 19, 1985, pp. 79-85.
21. Muller, Pierre, Le projet des agricultures différentes, ds Autogestion, no. 16, 1984, pp. 65-72.
22. Ojeda-Rivera, J.F. Le parc national de Donana et son environnement, ds Revue géographique des Pyrénées et du Sud-ouest. Tome 56, Fasc. 2,, 1985, pp. 225-242.
23. Partant, François. La voie étroite, ds Autogestion, 8/9 printemps, 1982, pp. 121-132.
24. P.N.R. du Vercors, Spécial: "Qu'est ce que le parc en 1978", ds La Collection Courrier. 1977, no. 17, 44 p.
25. Richez, G. et Richez, J. Les parcs naturels: une broussaille de conflits, ds Autrement, 1978, no. 14, pp. 128-139.
- ✓ 26. Thénoz, Michel. La pratique touristique estivale et son impact dans un espace protégé: le cas de la Vallouise dans le parc national des Ecrins, ds La Revue de Géographie de Lyon, 1981, no. 3, pp. 275-302.

- ✓ 27. Thibal, Suzanne, Tendances évolutives de la demande touristique: quelques réflexions sur le tourisme rural, ds Revue de Tourisme, 1986, no. 1, pp. 14-16.
- ✓ 28. Toulouse, Giam. Le tourisme rural. OH, qu'en termes humanistes! ..., ds Autrement, 1978, no. 14, pp. 116-126.
- 29. Tricard, Jean, L.F., La relation coût/bénéfice et la gestion des ressources naturelles, ds Travaux de l'Institut de Géographie de Reims. 1981, no. 45-46, pp. 45-56.
- 30. Zube, E.H. Local and extra local perceptions of national parks and protected areas, ds Landscape and urban planning, 1986, no. 3, pp. 11-17.

#### C) Ouvrages généraux

- ✓ 1. Aitchison, J.W. Les espaces-parcs: analyse socio-économique. Ministère de l'Environnement et Ministère de l'Agriculture, Paris, octobre 82, 13 pages.
- 2. Bergeret, A., Godard, O. Nourrir en harmonie avec l'environnement: trois études de cas. Mouton/La Haye, Paris, 1977, 298 p.
- ✓ 3. Billet, Thierry et al. Les parcs naturels régionaux: bilan et perspectives. Fédération des parcs naturels de France, Paris, juillet 1982, 51 p.
- 4. Birman, Lilianne. Le parc national de Port-Cros. St-Germain Lembron Creer, 1983, 129 p.
- 5. Boisvert, Nelson et Tremblay, Gilles. Essai d'analyse de contenu: le cas des audiences publiques sur la création de Parc Saguenay. Travail de session, Maîtrise en Etudes Régionales, U.Q.A.C., 1984, 39 p.
- ✓ 6. Bouchard, André. L'avenir des parcs nationaux du Québec. Conférence sur les Parcs, tenue au Manoir Montmorency, 14 mars 1984, 11 p.
- 7. Bowles, Roy, T. Social impact assesment in small communities. Dept. of Sociology, Trent University, Peterborough Ont., 1981, 129 p.
- 8. Bridel, Laurent. Géographie du tourisme dans le canton de Vaud, ds Les Cahiers de l'aménagement rural. no. 8, Lausanne, 1970, 218 p.

9. Cunha, A., Terrains vagues et terres promises: les concepts de l'écodéveloppement et la pratique des géographes. P.U.F., Paris, 1982, 299 p.
10. De Lanversin, Jacques. La région et l'aménagement du territoire. Librairies Techniques (LITEC), Paris, 1979, 434 p.
11. De Rosnay, Joel. Le macroscope: vers une vision globale. Ed. du Seuil, Collection Points, Paris, 1975, 305 p.
12. Foresta, Ronald., A. America's national Parks and their keepers. Baltimore, John Hopkins University Press for Ressources for the future, 1984.
13. Getz, Donald. Capacity to absorb tourism: concepts and implications for strategic planning. ds Annals of tourisme research, v. 10, no. 2, 1983, p. 239-263.
14. Horuby, George. Your national parks: a state by state guide. New York, Grown Publishers, 1980, 319 p.
15. Isair, Henry. La protection de l'environnement en Chine. Paris, PUF., 1981, 124 p.
- ✓ 16. Kayser, Bernard. Petites villes et pays dans l'aménagement rural. Ed. du C.N.R.S., Paris, 1979, 149 p.
- ✓ 17. Laforge, Jean. Parcs nationaux et parcs naturels régionaux: réalités et limites. Ed. Peuple et culture, Paris. 1973, 103 p.
- ✓ 18. Lemieux, Guy. Les parcs nationaux québécois ont-ils un avenir au Québec?, conférence sur les parcs, tenue au Manoir Montmorency, 14 mars 1984, 11 p.
19. Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 1884-1984 de l'organisation municipale aux droits et libertés des communes. Direction des collectivités locales. Paris, 21 p.
20. M.L.C.P. Audiences publiques sur le Parc Saguenay. Gouvernement du Québec, Direction des communications, Mémoires Tome I et II, 88 mémoires, automne 1982.
21. M.L.C.P. Le Parc Saguenay: la nature devenue fjord. Document Prestige, Gouvernement du Québec, 1983, 38 p.
- ✓ 22. Piasini, Edgard et al. Pour la définition, la protection et la gestion d'un réseau d'espaces naturels. Paris, 15 avril 1983, 10 p.

23. Rich, Pamela, E., et al. The national park system in Alaska: an economic impact study. College Institute of social, economic and gout research, University of Alaska, 1973, 88 p.
24. Roudet, Bernard. La commune et ses associations: Meylan, Ed. CESOL, Corenc, 1983, 315 p.
- ✓ 25. Saint-Marc, Philippe. Socialisation de la nature. Ed. Monde Ouvert, 1971, 393 p.
- ✓ 26. Toupin, Normand. Evolution socio-économique et développement des potentialités du milieu rural. 1973, 13 p.

ANNEXE 1Liste des informations clés

. Gérard Raymond Morin	Maire de Ville de La Baie
. Aimé Dufour	Maire de Sacré-Coeur
. Léon Simard	Maire de Ferland-Boileau
. Jacques Perron	Comité d'aménagement de la rivière Ste-Marguerite. Régie intermunicipale de la vallée
. Jean Bergeron	Secrétaire du comité d'environnement Journaliste pour "l'Echo-logique"
. Gilles Roy	Président comité de développement Conseiller municipal et attaché politique d'Hubert Desbiens
. Daniel Gaudreault	Membre des "Plateaux Commun-o-terre"
. Guy Hébert	Commodore de la marina Anse-St-Jean
. Thomas Mayer	Président de la Corporation de développement touristique
. Gilles Grenon	Directeur général de la Commission Scolaire. Gérant de la Coopérative forestière
. Gervais Boudreault	Conseiller municipal Président du comité touristique
. Langis Bouchard	Conseiller Agent de promotion touristique de la Corporation de Promotion Economique de La Baie
. Isoland Claveau	Président de la Z.E.C. Bréboeuf Membre de la Société Développement touristique
. Bertrand Bouchard	Vice-président de la Société de développement touristique
. Gustave Simard	Représentant à l'U.P.A. Société de développement touristique

Schéma d'entrevueMise en situation

1. Depuis la création du Parc, sentez-vous que ça bougé, i.e. qu'il y a eu de nouveaux emplois créés, que le tourisme a progressé...?
2. Pour vous et votre organisme, la venue de Parc Saguenay représente quoi en termes de développement économique et social?

3. Croyez-vous qu'un parc de conservation peut constituer un véritable moteur au développement économique pour la ZOPE et particulièrement pour votre municipalité?

4. Quelle est votre opinion sur la façon dont le gouvernement aménage le parc? Pensez-vous qu'il investit assez d'argent, que l'échéancier des travaux réalisés est raisonnable?

### La zone périphérique

5. Avez-vous l'impression que la zone périphérique est un regroupement forcé des municipalités qu'elle contient, où si, au contraire, le Bas-Saguenay constitue un territoire distinct avec des problèmes communs à toute sa population?

6. Diriez-vous qu'il existe actuellement un sentiment d'appartenance à la zone périphérique?

7. Pensez-vous qu'il serait important de resserrer davantage les liens entre les municipalités (par exemple à l'intérieur de projets communs), pour susciter un nouveau dynamisme dans la ZOPE?

8. Comment percevez-vous le fait que les onze municipalités constituant la ZOPE s'unissent éventuellement dans une structure de concertation?

9. Avez-vous une idée sur les modalités de fonctionnement que cette structure pourrait avoir éventuellement?

10. Quels sont les rôles que jouerait la structure par rapport au développement de la ZOPE?

11. A partir de ces rôles, seriez-vous en mesure d'identifier des actions plus précises que la structure devrait entreprendre compte tenu de ses priorités?

12. A votre avis, une telle structure serait-elle une intervenante, un porte-parole efficace pour prendre en charge les projets d'envergure telle la navette maritime, par exemple?

13. Comment entrevoyez-vous la participation de la population locale à la prise de décision en ce qui concerne le développement et l'aménagement de la ZOPE?

14. Selon vous, quels sont les obstacles majeurs qui empêcheraient la mise sur pied de la structure de concertation?



15. Croyez-vous qu'individuellement chaque municipalité ait les ressources (humaines et financières) nécessaires à faire débloquer les projets tels qu'identifiés dans le plan d'action?

16. Voyez-vous une alternative à une structure de concertation pour amorcer le développement global autour du parc?

17. A votre avis, vers quelles avenues devraient tendre le développement futur de la ZOPE?

#### Le gouvernement

18. Dans le plan d'action concerté, le gouvernement a tracé les grandes lignes d'intervention qu'il entendait privilégier dans la zone périphérique. Que pensez-vous du contenu de ce document?

19. Qu'est ce qui devrait être fait à court et à moyen terme, pour que les municipalités aient les retombées économiques concrètes que le parc est censé leur apporter? Autrement dit, qu'est ce qui devrait être fait pour faire avancer le dossier actuellement?

20. Croyez-vous qu'il soit encore possible que le fédéral s'implique dans le dossier de Parc Saguenay?