

4. Complexité de la régulation des usages illicites ou abusifs du territoire lors de l'opération de rétrocession.
5. Absence du principe de la propriété foncière privée pouvant affecter l'engagement individuel des métayers.

La création et l'aménagement de parcs nationaux : voie de développement local viable pour les petites communautés?

Christiane Gagnon
Marie-José Fortin
Université du Québec à Chicoutimi

L'implantation et l'aménagement de parcs nationaux au Saguenay constituent-ils une voie de développement local viable pour les petites communautés?

Mais il s'agit d'une question générale qui renvoie à au moins deux sous-questions :

- 1) la protection de l'intégrité écologique d'un territoire donné, par la création de parcs ou de réserves, constitue-t-elle une stratégie adaptée aux objectifs de développement durable ou viable à l'échelle locale?
- 2) l'aménagement de parcs de conservation associé à la promotion du tourisme est-il directement bénéfique à la survie de communautés rurales?

À prime abord, la réponse affirmative à ces questions apparaît d'une évidence notoire. En effet, comment douter du fait que, dans un contexte de dégradation environnementale, la protection d'espaces verts ou naturels s'impose prioritairement? Comment douter du fait que le tourisme, qui est pressenti comme la première industrie de l'an 2000, deviendra le fer de lance des économies locales et régionales?

Douter de tels truisimes serait sûrement faire preuve de propos impudents! Mais le doute n'est-il pas à la base de toute recherche scientifique...? Quoiqu'il en soit, se contenter de répondre tout de go et affirmativement à ces questions limiterait sérieusement, selon nous, la connaissance sur les enjeux du

développement local et régional eu égard aux discours tous azimuts et aux outils privilégiés de développement durable (DD).

Le problème de recherche sous-tendu par ces questions vise surtout à comprendre comment les opérations et politiques de protection de l'environnement et de promotion du tourisme serviront de véritable levier de développement durable ou viable. Au départ, nous faisons l'hypothèse que ces dernières retirent des bénéfices très limités et que leurs pratiques territoriales endogènes s'en trouvent largement modifiées. Conséquemment, il existerait des conditions et des stratégies capables de renforcer le potentiel de développement local viable. Dans le contexte de la double création du parc terrestre Saguenay et du parc marin Saguenay—Saint-Laurent, nous nous demandons quelles sont ces conditions et ces stratégies¹.

Or, l'identification de conditions optimales de développement local viable passe par une connaissance approfondie du contexte, des enjeux, de la situation sociale et économique des communautés à l'étude, de leurs représentations et pratiques territoriales, et des impacts de mégaprojets centrés sur la conservation.

Notre propos se concentrera donc sur une présentation du territoire et des acteurs à l'étude, des grands enjeux sous-jacents à la problématique soulevée. La méthodologie de recherche et quelques résultats préliminaires seront aussi présentés. En guise de conclusion, nous reviendrons sur les questions posées en introduction.

Territoire à l'étude et leurs acteurs

Le parc du Saguenay, qui a été créé en 1983, est géographiquement indissociable de son jumeau, le parc marin Saguenay—Saint-Laurent, en voie officielle de création. Ils sont bordés par une quinzaine de communautés rurales et une communauté montagnaise, réparties dans trois microrégions différentes.

Historiquement, rappelons qu'Ottawa, depuis le début des années 1970, lorgnait du côté du Saguenay pour établir un parc national de conservation du territoire. Mais l'expérience des parcs Forillon et de la Mauricie, où Québec avait cédé ses terres et où Ottawa avait expulsé les communautés résidentes, ne fut pas répétée; Québec se dota de sa propre loi sur les parcs (1977) et d'un réseau d'une dizaine de parcs provinciaux, dont le parc de conservation du Saguenay (1983).

La création du parc du Saguenay entraîna une dispute entre les deux niveaux de gouvernement : devant l'annonce imminente de Québec d'établir son parc de conservation, Ottawa, de son côté, renchérissait avec une offre de 50M\$. Évidemment, cela eut pour effet de mettre les communautés locales en appétit, d'autant plus que dans les années 1980, elles se retrouvent dans une situation socio-économique en perte de vitesse. Finalement, Québec promet d'investir quelque 15M\$ pour la réalisation du parc².

Face aux pressions de la microrégion du Bas-Saguenay pour obtenir des retombées économiques, Québec s'était engagé simultanément à susciter le développement économique de la zone périphérique du parc, à la suite d'une demande formelle des communautés concernées³. La création d'une zone périphérique composée de onze municipalités, visant à renforcer les retombées au niveau local et développer des infrastructures touristiques, représente une première dans l'histoire des parcs au Québec. Ainsi, selon un récent bilan, Québec a investi seize millions de dollars, de 1982 à 1993, pour l'aménagement, le développement et le fonctionnement du parc⁴. En outre, une enveloppe spéciale Québec-Ottawa, dix millions de dollars de 1986 à 1991, a été accordée pour soutenir des projets de développement de la zone périphérique du parc⁵. Au total, cette zone aura reçu quelque 26 millions de dollars pour renforcer sa nouvelle orientation récréotouristique.

Pendant ce temps, Ottawa continuait son investigation afin de prendre pied dans le «Royaume du Saguenay». Après de multiples études, Parcs Canada conclut que le Saguenay et son embouchure constituaient le choix idéal pour établir le marquage de son deuxième parc marin canadien. Ce choix a été appuyé par des organismes environnementaux non locaux de même que par une coalition du milieu charlevoisien et saguenéen. Cependant, le contentieux Québec-Ottawa sur le partage des pouvoirs territoriaux que suppose la création d'un tel parc n'a jusqu'à présent donné lieu qu'à une lettre d'entente. Cela a forcé un partenariat entre les deux paliers de gouvernement, partenariat qui suit les vagues de la conjoncture politique. Quant aux régions administratives concernées par le projet, elles ont été consultées en vue de l'étape ultime de l'élaboration d'un plan directeur (cf. audiences publiques 1990 et 1993) et représentées sur un comité d'harmonisation, comité à caractère uniquement consultatif.

Si la majorité des intervenants des trois microrégions avoisinantes (Bas-Saguenay, Haute-Côte-Nord, Charlevoix-Est) semblent en faveur de la création d'un parc marin limitrophe à leur territoire, plusieurs questions font ou ont fait l'objet de fortes discussions. Ainsi, les questions des limites et la

dénomination du parc, de la réglementation (notamment par rapport aux croisières à la baleine), de l'aménagement du parc et la création d'infrastructures, de la continuité des activités traditionnelles telle la chasse, de la participation du milieu à la gestion du parc, du respect du mode de vie local ainsi que de la représentation autochtone retiennent l'attention des acteurs locaux. Il s'agit d'enjeux opposant parfois les parties. Il est intéressant de noter que c'est la dimension environnementale qui sert d'argument rassembleur. Toutefois, c'est surtout au nom des retombées économiques attendues que se fait le consensus interrégional sur la pertinence de la création des parcs⁷.

Ainsi, cette mise en contexte illustre-t-elle la pertinence du territoire à l'étude en regard d'une problématique complexe comportant des enjeux autour du développement des communautés locales et d'un mode d'intervention optimal des parcs.

Les principaux enjeux relatifs à la problématique de la création de parcs nationaux et du développement local des petites communautés

Deux enjeux principaux sont retenus dans le cadre de cette recherche. D'abord celui de la conservation d'écosystèmes par le biais de la délimitation administrative d'espaces protégés (les parcs) dans une relation dialectique avec le développement économique des communautés et de ses pratiques territoriales (agriculture, exploitation forestière, sports, etc.) Ensuite, l'enjeu de la maîtrise territoriale en regard d'une orientation de développement centrée sur le récréotourisme. Il ne s'agit pas d'opposer environnement et développement ou encore conservation et promotion de l'activité touristique, mais plutôt de dégager les diverses facettes que comporte, pour les communautés locales, une reconversion industrielle basée sur un tourisme vert.

La conservation versus le développement local viable

L'adoption de politiques de conservation de l'environnement et des écosystèmes, aussi louables soient-elles, ne constitue pas pour autant une garantie de développement viable à l'échelle locale. En effet, l'application «mur-à-mur» de telles politiques entraîne très souvent des dilemmes entre les pratiques territoriales des populations locales et la sauvegarde, à tout prix, d'échantillons de la nature pour le patrimoine national ou international. Par exemple, la littérature révèle que, dans le cas de territoire protégé par des parcs au nom

de la biodiversité et de la qualité de l'environnement, il arrive très souvent que le respect de la culture locale de même que les activités endogènes et parfois de subsistance des populations ne soient pas respectés. De même, dans certains cas, des communautés autochtones se retrouvent évincées des limites du parc, limites définies par un gouvernement central en collaboration avec des organismes environnementaux internationaux (ex: parc national Gir [Inde], parc national Kidepo Valley [Ouganda]).

Dans un passé encore récent, la politique d'exclusion des activités humaines indigènes à l'intérieur du périmètre des parcs a été largement dominante et particulièrement néfaste dans les pays en voie de développement⁸. La protection écologique du territoire a été considérée d'emblée comme un plus inévitable, largement prioritaire en regard du bien-être des populations. Ainsi, au nom d'objectifs vertueux, des populations locales se sont appauvries parce qu'aucun mécanisme n'a été prévu par les gouvernements afin de promouvoir et d'augmenter leurs capacités de prise en charge de leur environnement à la fois biophysique, social et économique (ex: parc national Cahuita [Costa-Rica] et parc national Myika [Malawi]).

La délimitation de parcs nationaux ou de réserves dites écologiques entraîne forcément une réglementation visant à modifier les pratiques territoriales locales. Ainsi, certaines pratiques de nature récréative ou de subsistance, telles l'exploitation forestière, l'agriculture, la chasse et la pêche commerciale, se retrouvent le plus souvent interdites sur le territoire protégé. Pourtant, ces pratiques séculaires ne sont pas toutes forcément destructrices, puisque le territoire concerné représente encore une diversité écologique méritant un statut particulier. Dans plusieurs cas, les communautés avoisinantes se retrouvent donc privées de leur accès au territoire et de leurs pratiques traditionnelles ou encore hypothéquées face à leurs potentialités de développement local endogène.

Bien que dans le territoire à l'étude la situation n'apparaisse pas aussi dramatique, il reste que certaines communautés, limitrophes aux parcs, souffrent d'une dévitalisation constante. Elles rencontrent des difficultés sérieuses à tirer des bénéfices de la nouvelle reconversion industrielle, soit de l'agroforestier au tourisme vert. C'est du moins ce qu'indiquent les résultats préliminaires d'une recherche statistique concernant une vingtaine d'indicateurs et d'indices composés au cours des dix dernières années. C'est du moins le cas de la communauté de Rivière-Éternité, pourtant porte d'entrée du parc terrestre du Saguenay.

Cependant, comme nous nous situons dans une approche méthodologique qualitative et compréhensive, une analyse axée uniquement sur les statistiques

est nettement insuffisante, voire non valide. Ainsi, dans une première recherche-terrain, nous avons tenté de faire des liens entre la présence des parcs et les initiatives de développement durable (DD) prises par les quinze municipalités. Nous avons interrogé leurs secrétaires-trésoriers, notamment sur leur compréhension du DD. Les entrevues ont montré que, sauf pour deux exceptions, le concept de DD était peu familier chez la moitié des intervenants (7), ou encore que la compréhension du concept était limitée à la notion d'emplois durables, excluant ainsi la référence à l'environnement. D'un point de vue concret, les mesures locales de protection de l'environnement sont plutôt minces, bien que l'environnement soit identifié comme une préoccupation par la majorité des municipalités à l'étude (c.f. plans d'urbanisme).

La maîtrise territoriale des communautés versus le développement du tourisme

Les expériences relatées par la littérature mettent en évidence que les populations locales résistent souvent en marge du processus de redéveloppement entraîné par la création d'un parc national et par les retombées économiques créées par le tourisme. Cela serait dû au fait que, compte tenu de leur manque de formation ou manque de ressources humaines spécialisées, de leurs maigres ressources économiques et de leur peu de connaissances de l'industrie touristique, les communautés éprouvent des difficultés à tirer des avantages de cette situation⁹. De même les retombées économiques à l'échelle locale s'avèrent considérablement réduites, car les capitaux sont souvent majoritairement détenus par des investisseurs étrangers, d'où les fuites de profit ou de réinvestissement dans la communauté. Tel est le cas de la Martinique¹⁰, des îles Galapagos et des réserves écologiques de Air et Tenere au Niger¹¹. De plus, la population locale est le plus souvent confinée à des emplois de services ou de soutien, emplois à caractère saisonnier et peu rémunérés. Les postes décisionnels ou spécialisés sont souvent occupés par des travailleurs plus scolarisés venant de l'extérieur. Ne citons ici que l'exemple du parc national de Virgin Island aux États-Unis¹².

Mais qu'en est-il du cas qui nous intéresse? En regard de la maîtrise territoriale, nous référons ici principalement à deux indicateurs, soit la provenance géographique des travailleurs du parc du Saguenay et des propriétaires du réseau d'hébergement touristique. Du côté des emplois rattachés au fonctionnement du parc, soit quatre postes permanents (mis à part le directeur) et vingt saisonniers, les trois quarts des emplois réguliers ou saisonniers sont occupés par des personnes résidant dans la zone périphérique, les autres provenant de la région du Saguenay--Lac-Saint-Jean. Cela signifie

que, d'un point de vue strictement économique, il y a relativement peu de fuites régionales du côté de la masse salariale.

Du côté de l'ancrage territorial des entrepreneurs, nous constatons que sur quinze entreprises qui ont répondu à un questionnaire, toutes catégories d'hébergement confondues, seulement trois propriétaires ne résidaient pas dans la zone périphérique au moment de l'acquisition de leur entreprise. Depuis 1986, onze de ces quinze répondants ont acquis ou mis sur pied une nouvelle entreprise d'hébergement. Cela pourrait donc laisser croire que des acteurs locaux ont su tirer profit du nouveau contexte créé par les parcs, en mettant sur pied leur propre entreprise.

Par ailleurs, une autre analyse, à partir de l'examen ex post des 27 projets soumis et subventionnés dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale pour la revitalisation de la zone périphérique, montre que la majorité de l'ensemble des coûts de réalisation de ces projets a été fournie par les investisseurs locaux et régionaux¹³. Il est intéressant de noter que les deux tiers des subventions ont été accordées à des OSBL et des municipalités. Du côté de la répartition spatiale des subventions, les principaux bénéficiaires des trois quarts des argents afférents à l'entente se concentrent à l'Anse-Saint-Jean, Tadoussac et La Baie¹⁴.

Même si la promotion du récréotourisme semble être devenue la nouvelle donne de la plupart des petites communautés rurales - c'est du moins ce que nous révèle l'analyse des plans d'urbanisme des municipalités à l'étude - cela signifie-t-il pour autant que l'ensemble des communautés de même que la population locale maîtrisent davantage l'orientation et les bénéfices du redéveloppement touristique?

Lorsque nous analysons l'ensemble des indicateurs socio-économiques des communautés, nous constatons que certaines ont réussi à tirer profit de la situation, tout en maîtrisant l'orientation et la destination des ressources. C'est le cas de l'Anse-Saint-Jean avec son complexe récréotouristique et sa station de ski. Une mobilisation populaire, de même que la désobéissance civile, ont eu raison du moratoire de Québec sur la création de nouvelles stations de ski. Des investissements locaux, de même que le leadership local de la Corporation du Mont-Édouard ont permis à la communauté de redresser avantageusement son profil socio-économique¹⁵ entre 1981 et 1991. Ces quelques résultats préliminaires de recherche seront enrichis et confrontés, dans l'année qui vient, à l'aide d'une stratégie et d'outils de recherche bien identifiés.

Stratégie et outils de recherche

Au départ, mentionnons que notre stratégie de recherche se veut compréhensive et appliquée. La méthodologie d'évaluation des impacts sociaux (EIS) permet de prendre en compte la complexité du problème à l'étude et la singularité du territoire. Qui plus est, son objet d'application porte sur l'identification des coûts sociaux et des bénéfices pour les divers acteurs, la mitigation des effets non désirables et la formulation de recommandations intégrées à la prise de décision. L'évaluation des impacts sociaux intègre, à la définition du problème et des solutions, les populations concernées par le projet ou par le changement, à partir de processus souples de consultation, de participation, voire de prise de décision. Du côté des décideurs et des promoteurs, cette procédure, maintenant incontournable, comporte plusieurs avantages qui assure une intégration entre des objectifs strictement économiques, la planification du territoire et les besoins des communautés locales. Plusieurs pays industrialisés et organisations internationales renforcent aujourd'hui leurs procédures et applications de l'EIS tout en l'accompagnant d'une formation adéquate auprès des décideurs¹⁶.

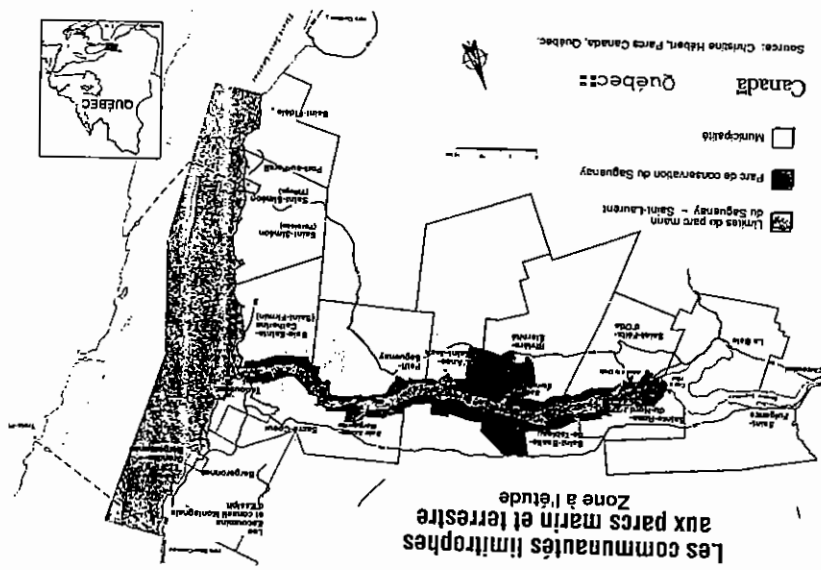
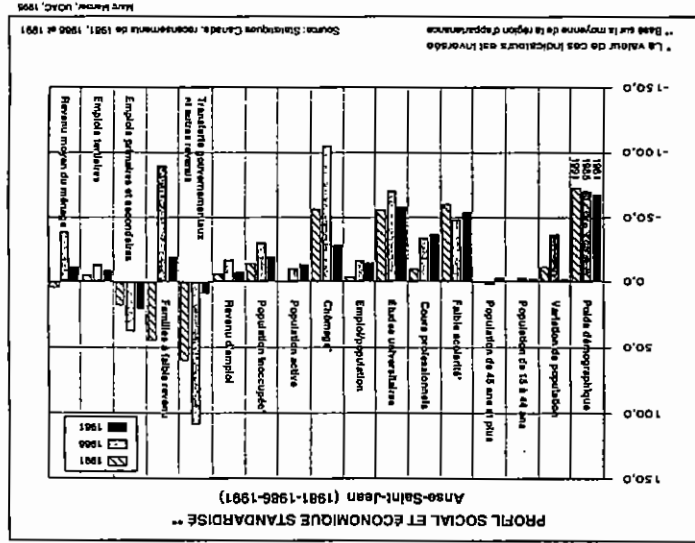
Cette recherche utilise une multitude de sources de données, à la fois quantitatives et qualitatives, de première et de deuxième main. Pour les données de deuxième main, une recension de la littérature (études de cas à l'échelle internationale), des écrits gouvernementaux et privés sur les parcs, des plans d'urbanisme, des mémoires des deux audiences publiques, de la revue de presse a été réalisée. Une recherche statistique a aussi été menée sur la base des recensements de Statistique Canada (1981-1986-1991), établissant ainsi un profil social et économique des communautés. Afin de faire une analyse plus fine des impacts auprès de la population, trois communautés clés ont été retenues, représentatives des contextes à l'étude. Une évaluation ex post des retombées économiques microrégionales, une série d'observations-terrain, d'entrevues avec les maires et les comités locaux de développement compléteront les données de première main.

Rappelons les deux questions posées en introduction, d'une part à savoir si la création et l'aménagement de parcs nationaux constituent une stratégie adaptée au développement local viable de communautés rurales, et, d'autre part, si l'aménagement de parcs de conservation, associé à la promotion du

tourisme, est directement bénéfique à la survie des communautés rurales. Il serait prématuré de répondre par l'affirmative ou la négative, compte tenu de l'avancement actuel des travaux de recherche. Toutefois, selon les résultats préliminaires et les critères globaux d'évaluation utilisés – dont le savoir et le pouvoir des acteurs sociaux, la reconnaissance des spécificités culturelles et de l'identité locale, de même que la solidarité et l'équité¹⁷ – quatre remarques peuvent être faites :

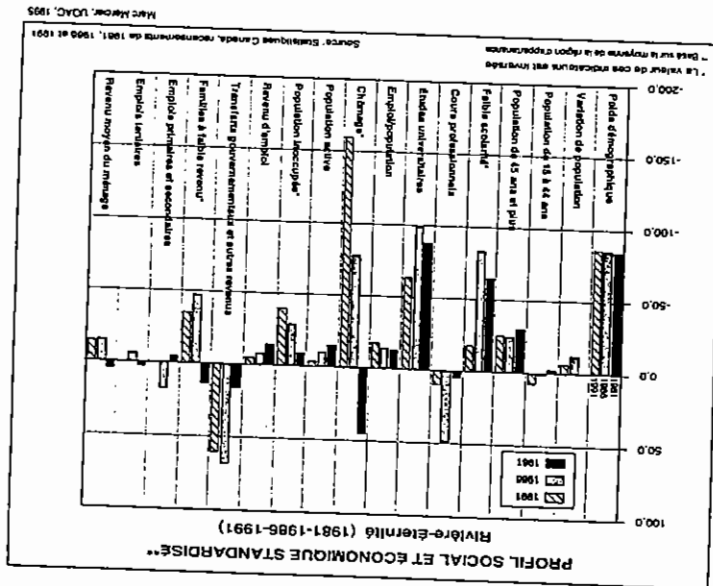
- 1) une activité économique a été générée à l'échelle microrégionale, tant par les investissements gouvernementaux reliés au fonctionnement des parcs que par les investissements privés et les dépenses reliés au récréotourisme;
- 2) la répartition spatiale des subventions ou des initiatives de développement local n'est pas uniforme sur le territoire à l'étude et pas nécessairement liée aux pôles d'attraction des parcs. En regard de l'entente gouvernementale sur la revitalisation de la zone péripérienne du parc du Saguenay, des propriétaires d'hébergement et promoteurs d'activités touristiques, des organisations à but non lucratif, des municipalités ainsi que trois communautés ont su tirer des bénéfices tangibles du changement annoncé;
- 3) la protection de l'environnement au pourtour des parcs n'a pas fait l'objet d'une attention particulière ou d'une éducation populaire relative à l'environnement ou de mesures spécifiques dans les communautés;
- 4) à ce jour, si les communautés locales limitrophes ont été consultées par les instances supérieures lors des audiences publiques, elles n'ont pas été directement associées à la définition et la gestion des nouveaux territoires protégés.

Les prochaines étapes de la recherche devraient donc permettre de raffiner ces remarques préliminaires, d'identifier la nature et le poids des impacts sociaux reliés aux nouvelles vocations territoriales axées sur la conservation et l'activité économique tertiaire (services et tourisme). Dans une perspective de développement local viable, il appert d'autant pertinent d'arrimer la présence de mégaprojets nationaux de conservation, et ce afin d'optimiser les objectifs d'harmonisation des lieux protégés et les initiatives de développement local. La formulation de propositions adaptées et aux gestionnaires de parcs et aux décideurs constituera un résultat concret de la recherche.



Notes

1. Québec, ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Le parc marin du Saguenay et sa zone périphérique : 10 ans de vie active, 1993, 44 p.
Ottawa, ministre de l'Environnement, Québec, ministre du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Entente concernant la création du parc marin du Saguenay, 1990, 4 p. et annexes
2. Cependant, quelque six ans plus tard, les municipalités du Bas-Saguenay réclamaient toujours la concrétisation de la totalité des investissements promis (Le Réveil, 13 juin 1989).
3. Québec, Office de planification et de développement du Québec, Zone périphérique du parc du Saguenay. Plan d'action concerté, 1984, 273 p.
4. Québec, ministère du Loisir..., op. cit., p.20.
5. Québec, Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement touristique (projets acceptés), annexe C, 1991, 4 p.
6. Ce qui n'empêche pas les quartiers généraux du parc marin Saguenay—Saint-Laurent d'avoir pignon sur rue à Tadoussac.
7. Ottawa, Québec, Recueil des mémoires déposés. Consultation publique. Parc marin du Saguenay, 1993.
Ottawa, Environnement Canada et Service des parcs, Québec, ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, Bilan de la consultation publique sur les limites proposées du parc marin du Saguenay. Consultation publique, 1991.
8. Patrick C. West et Steven R. Brenchin, édés, Resident Peoples and National Parks. Social Dilemmas and strategies in International Conservation, Tucson, The University of Arizona Press, 1991, 443 p.
9. Karen F. Olwig, «National Parks, Tourism and Local Development : A West Indian Case», Human Organization, vol. 39, no 1 (1989) : 29.
10. Olivier Soubeyran, «Environnement et crise du tourisme en Martinique», Cahiers de géographie du Québec, vol. 35, no 95 (1991) : 283-369.
11. Patrick C. West, op. cit., p. 21.
12. Karen F. Olwig, op. cit., p. 26.



13. La totalité des subventions de l'entente Québec-Ottawa couvrant 40% de l'ensemble des coûts de réalisation des 27 projets acceptés. Québec, Entente auxiliaire..., op. cit.
14. Ibid.
15. Comparativement, nous avons vu par contre que la municipalité voisine, Rivière-Éternité, porte d'entrée du parc, éprouvait de sérieuses difficultés.
16. Christiane Gagnon, éd., *L'évaluation des impacts sociaux : vers un développement viable?* Chicoutimi, UQAC-CRIR, 1995.
17. Christiane Gagnon, *La recomposition des territoires. Développement local viable?* Paris, L'Harmattan, 1994, p. 219.

L'organisation territoriale et la gestion du développement régional

André Gagné
Université du Québec à Rimouski

Nous reconnaissons d'emblée l'importance des transformations et des mutations de l'environnement économique et social qui influencent et ont un impact significatif sur les conditions de vie. Pour en saisir toute la portée, pensons à l'ampleur, à la diversité et au rythme des changements qui ont affecté les aspects techniques, économiques, sociaux et politiques de l'environnement. Il en résulte un impact sur les choix et les actions des acteurs qui interviennent dans les différents secteurs d'activités. Cette évolution de l'environnement nous interpelle pour nous inciter à développer une nouvelle vision et de nouvelles manières de faire.

Compte tenu du souci de mise en valeur des dynamismes locaux et régionaux, il apparaît alors pertinent de s'interroger sur les modalités d'organisation que nous voulons et que nous pouvons nous donner pour relever les défis auxquels nous sommes confrontés. La prise en compte des traits saillants de l'évolution de la pensée en gestion au cours du dernier quart de siècle peut servir de point de référence pour alimenter notre réflexion et nos discussions concernant le choix d'un modèle de gestion et d'organisation pertinent pour encadrer la prise en charge sur les plans local et régional.

De récentes contributions relatives à l'évolution de la pensée en gestion seraient susceptibles d'apporter un éclairage intéressant pour nous sensibiliser à un mode de pensée et à un état d'esprit permettant de développer et de mettre en place des mécanismes et des méthodes pouvant contribuer au renforcement de la capacité de relever, dans des conditions satisfaisantes, les défis du développement. Plus particulièrement, la gestion nous fait des propositions pertinentes et opportunes en ce qui a trait à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des conséquences des interventions des acteurs. Ces éléments nous aident à mieux gérer les interfaces et les interactions entre les acteurs, les logiques