

Gouvernance et développement territorial en milieu insulaire : Le cas de l'Isle-aux-Coudres (Québec-Canada) *

Julie Guillemot, Steve Plante, et Johanne Boisjoly
Département de développement régional et territorial
Université du Québec à Rimouski
300, Allée des Ursulines
Rimouski (Québec), Canada, G5L 3A1

Cet article traite des modes de gouvernance à l'Isle-aux-Coudres, une île de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec), dans une optique de développement territorial. Nous identifions les processus de participation des acteurs (public, privé et société civile) et les stratégies déployées pour réagir à divers enjeux locaux. Ce faisant nous ferons également le suivi du projet de gestion intégrée amorcé en 2001 qui nous fournira des éléments historiques pour analyser l'impact de l'introduction de nouveaux modes de gouvernance pour favoriser le développement de l'île.

Les insulaires rencontrent des défis sociaux, économiques et environnementaux similaires à de nombreux milieux ruraux et côtiers québécois : migration des jeunes, vieillissement de la population, faible diversification de l'économie, érosion des berges ou augmentation de la valeur foncière. Cependant, le confinement des activités dans un espace défini (île), l'isolement (accessibilité), le caractère limité des ressources, le sentiment d'appartenance et l'identité insulaire sont des aspects qui peuvent influencer le développement territorial des milieux insulaires. Parfois, le nombre relativement petit des acteurs et l'intensité des liens qu'ils entretiennent entre eux peuvent permettre un meilleur partage de l'information, assurer un contrôle social garantissant le respect des règles, et favoriser la solidarité et la compréhension commune des enjeux. Mais cette densité de liens sociaux peut aussi avoir des effets négatifs tel que le manque d'ouverture, l'immobilisme et l'exclusion (Callois 2006).

* Cette recherche a été rendue possible grâce au financement du *programme Jeune chercheur* du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC).

Le développement territorial reflète la capacité des acteurs à mettre en valeur les ressources locales, en exploitant leurs dimensions historiques, naturelles, économiques et sociales (Deffontaines 2001; Kebir et Maillat 2004). Pour cela les acteurs doivent s'organiser et se fédérer autour de projets communs, ce qui suppose que le milieu a la possibilité de gérer les conflits relatifs à l'usage des ressources. Nous abordons le développement territorial à partir de la notion de gouvernance.

La notion de gouvernance est utilisée pour rendre compte de la pluralité des acteurs associés à la définition de l'action publique (Hounmenou 2003). L'utilisation actuelle de ce terme correspond à un renouvellement des politiques publiques (Salomon et Elliot 2002). Les partenariats public-privé sont de plus en plus fréquents, ainsi que les démarches de participation et de concertation impliquant la société civile. Cette notion permet de saisir les modes spécifiques d'organisation d'un gouvernement (local, régional, national ou supranational), dans la manière dont celui-ci aménage ses relations avec les forces socio-économiques du milieu (Plante et al. 2006). Elle illustre les compromis facilitant la coordination des acteurs par le marché, la coordination grâce aux outils de régulation de l'État et la coordination à travers des procédures collectives mise en place dans l'intérêt d'une communauté (Petit 2004).

Pour gérer un territoire ou une ressource, divers mécanismes peuvent être utilisés voire combinés : participation active des usagers, outils du marché, réglementations et droits formels ou règles locales de gestion. La compréhension de ces mécanismes, par l'entremise du rôle des acteurs, permet d'appréhender un mode de gouvernance. Celui-ci est le résultat d'arrangements institutionnels formels ou informels entre trois grandes catégories d'acteurs : les acteurs publics, les acteurs privés ayant une influence locale, et la société civile ou les organismes communautaires qui en sont l'incarnation (Plante et al. 2006). L'étude des règles formelles et informelles régissant l'usage des ressources (accessibilité et distribution), les relations entre les acteurs ainsi que l'analyse de leurs perceptions, nous renseignent sur l'état de la situation et sur les possibilités de résolution des conflits et de construction d'objets communs. Tenir compte des aspects formels et informels de la gouvernance est d'autant plus pertinent que, dans un petit milieu comme celui que nous étudions, les liens familiaux et sociaux entre les acteurs sont étroits et nombreux.

La capacité des acteurs locaux à influencer leur propre développement, est un élément permettant de caractériser le développement d'un territoire (Gagnon 2005; Klein 2006). La coordination entre acteurs situés à divers échelons territoriaux et hiérarchiques et entre acteurs locaux permet d'élaborer et de mettre en œuvre des choix collectifs (Rey-Valette 2006). Les arrangements entre acteurs qui permettent une gestion collective des ressources sont l'objet d'une construction collective reposant sur des transactions, des tractations et des négociations entre les acteurs à travers une succession d'étape. La notion de gouvernance suggère l'existence d'un tel processus interactif (Theys 2002). Les choix se font à partir de la confrontation de représentations portées par des acteurs multiples, enchâssés dans l'historicité de leurs relations (influence, intérêt, conflit). Pour comprendre la nature des confrontations, des discussions et des négociations observées entre les

acteurs, nous devons tenir compte de la manière dont le pouvoir et la prise de décision sont partagés entre les acteurs. La question du partage du pouvoir est un aspect important de l'analyse d'un mode de gouvernance (Béné et Neiland 2006). De plus, il faut tenir compte du fait qu'il y a des acteurs situés à divers échelons territoriaux (local, municipal, régional, suprarégional, national) qui entrent en interaction.

Dans cet article, nous analysons les modes de gouvernance concernant quatre enjeux de développement de l'Isle-aux-Coudres : les changements démographiques, le traversier, la gestion de la bande riveraine et le développement du secteur touristique. Pour cela, nous traitons de la manière dont les acteurs interagissent et prennent des décisions en tenant compte de la place et de l'importance de la participation citoyenne. Pour chaque enjeu, nous analysons le rôle des principaux acteurs impliqués, la place des processus participatifs, le contexte réglementaire, l'influence des liens familiaux ou sociaux et la répartition du pouvoir dans le cadre des processus décisionnels. Nous nous attardons ensuite aux effets de l'implantation d'un nouveau mode de gouvernance ayant un important volet participatif sur la prise en charge de ces enjeux par le milieu et plus globalement sur le développement territorial de l'île.

Méthodologie

La collecte de données à l'Isle-aux-Coudres s'insère dans le cadre d'un programme de recherche plus vaste entrepris en 2003 et visant à mieux connaître les mécanismes de gouvernance des îles habitées de l'estuaire et du golfe Saint-Laurent. Les informations utilisées dans le cadre de cet article ont été recueillies à l'Isle-aux-Coudres du mois d'octobre 2005 au mois de juin 2007 (tableau 1). Pour recueillir les données sur la dynamique du développement insulaire et sur la mise en œuvre du projet de gestion intégrée, dont la constitution d'un comité côtier et la publication d'un plan de gestion intégré de l'île, sept séjours de deux à quatre jours chacun ont été nécessaires.

Résultats

La Municipalité de l'Isle-aux-Coudres recouvre l'ensemble de l'île, c'est-à-dire 29,5 km² (figure 1). Cette municipalité forme, avec six autres municipalités, la MRC de Charlevoix.¹ Les habitants de l'Isle-aux-Coudres vivent principalement du tourisme. Les activités d'extraction de la tourbe et le chantier naval viennent ensuite, reléguant l'agriculture et la pêche au rang d'activités secondaires.

Diverses institutions agissent sur l'île, tant formelles qu'informelles, jouant un rôle au plan des enjeux sélectionnés. L'instance municipale (dite la municipi-

1. MRC : Municipalité régionale de comté.

palité) est l'une de celles-ci. Elle est en relation avec les acteurs administratifs relevant de l'échelon territorial supérieur, dont la MRC de Charlevoix, le CLD,² la SADC.³ Selon les dossiers traités, plusieurs ministères relevant de la province de Québec ou de l'État fédéral canadien peuvent intervenir. La vie associative sur l'île est florissante, on y dénombre en effet une dizaine d'associations (artisanat, loisirs et sports, entraide, tourisme), sans compter les comités organisateurs d'événements festifs et touristiques.

Pour illustrer les modes de gouvernance présents sur l'île, nous analysons quatre enjeux majeurs pour les insulaires. Nous étudions ensuite les effets du projet de gestion intégrée sur la manière de traiter les enjeux. Les quatre enjeux, rappelons le, sont : les changements démographiques, le traversier, la gestion de la bande riveraine et le développement du secteur touristique.

Nous commençons par décrire les changements démographiques : vieillissement et diminution de la population, migration des jeunes et immigration de retraités urbains. Ces changements inquiètent plusieurs acteurs quant à leurs impacts sur la vitalité culturelle et économique de l'île ainsi que sur les services offerts à la population.

Démographie et offre de services

La population de l'île est passée de 1 676 habitants en 1961 à 1 296 habitants en 2006 (Desrosiers et Bruaux 2007). Tout comme dans la région de Charlevoix, sa population active décroît. Les 15-30 ans quittent pour ne revenir que dans une faible proportion. Cette tendance fait craindre aux insulaires la perte de certains services. Actuellement, l'île offre de nombreux services malgré la faible taille de la population (garderie, école jusqu'à la fin du secondaire, médecin résidant, pharmacie et permanence du CLSC,⁴ maison de retraite, service d'entraide communautaire, maison de jeunes, poste, banque...). Une partie de cette offre de services est le fruit des démarches des insulaires pour trouver des modes de fonctionnement alternatifs qui reposent sur la collaboration entre des agences gouvernementales et des organismes locaux. Par exemple, l'organisme communautaire l'Ancrage, la maison de retraite de l'île, la municipalité et l'agence de santé régionale ont travaillé ensemble pour conserver la maison de retraite sur l'île et consolider le financement de l'Ancrage. L'Ancrage est une OBNL⁵ locale qui depuis cinq ans offre des services à la communauté (lutte à la pauvreté, animation des jeunes, support psychologique...). Son fonctionnement, qui repose beaucoup sur le bénévolat, est un exemple du maillage entre les acteurs locaux dont la municipalité, la société civile et les acteurs régionaux.

2. CLD : Centre local de développement. Ce dernier couvre le même territoire que la MRC.

3. SADC : Société d'aide au développement des collectivités, organisme financé par le fédéral.

4. CLSC : centre local de service communautaire. Ces derniers offrent les services de première ligne en matière de santé.

5. OBNL : Organisme à but non lucratif.

La diminution de la population active complique aussi le recrutement de personnel (salariés et professionnels) sur l'île. À l'échelle régionale, et plus précisément dans le secteur touristique, une table de concertation a été créée en 2005, Emploi Tourisme Charlevoix, ayant pour principale fonction d'identifier des solutions à ce problème. Le président de l'association touristique de l'île en assure la présidence.

Des collaborations entre acteurs locaux et des acteurs régionaux permettent de surmonter les inconvénients de l'isolement et d'une faible population. Par exemple, suite à des démarches initiées de manière conjointe entre des insulaires et la Commission scolaire régionale, les écoliers de Saint-Joseph-de-la-Rive, petit village localisé sur la terre ferme, sont scolarisés sur l'île ce qui assure le maintien de l'école. Néanmoins, les changements démographiques en cours rendent les solutions actuelles précaires. Ainsi, le faible nombre de jeunes enfants et le faible taux de natalité à l'île créent une situation alarmante pour les membres du conseil d'établissement quant à l'avenir de l'école. Des stratégies nouvelles seront sûrement nécessaires pour accompagner ou pour atténuer les mutations aux plans social, économique ou culturel engendrées par ces changements démographiques. Des projets visant à accueillir une nouvelle clientèle scolaire (p.ex., sport-étude), ont favorisé la venue et l'implantation de jeunes familles (crédits de taxe et télétravail) ou encore, des initiatives visant à conserver et à faire vivre la culture de l'île sont envisagées ou en cours de réalisation (recueil de chansons et de témoignages)

Nous détaillons dans la section suivante un service essentiel à la vie sur l'île: le traversier. Si cela fait plusieurs années que les Coudriolois⁶ ont accès à un traversier gratuit, régulier et opérationnel à l'année, sortir et entrer sur l'île le plus commodément possible reste un enjeu fondamental pour eux.

Le traversier

Les insulaires ont appris à vivre avec les contraintes du traversier, certains travaillent même à l'extérieur de l'île et font le trajet quotidiennement ou hebdomadairement. Cependant, ils restent vigilants envers la qualité du service pour éviter d'accentuer les effets de l'isolement (géographique, économique, social et psychologique). Plusieurs sujets inquiètent les insulaires : l'ensablement des infrastructures portuaires qui pourrait à court terme entraîner une diminution de la fréquence des traversées; la gratuité pour tous est périodiquement remise en question; le temps d'attente au quai en période estivale et ce, même si durant la saison touristique le nombre de traversées est doublé.

Pour l'Isle-aux-Coudres, la gestion du service de traversier est entièrement sous la responsabilité de la Société des Traversiers du Québec⁷ (la STQ). Depuis

6. Gentilé pour les habitants de l'Isle-aux-Coudres.

7. Le service de « désenclavement » de l'île est une responsabilité du ministère des transports du Québec (MTQ) dont relève la STQ. Ce ministère a pour mission d'assurer, sur tout le territoire, la mobilité des personnes et des marchandises.

la fin des années 1990, pour chaque traversier financé par la STQ,⁸ il existe un comité consultatif régional (CCR). Cette instance permet à la société gouvernementale de se rapprocher des usagers. La mise en place de ce processus consultatif est une initiative de la STQ et c'est ce dernier qui fixe les modalités de fonctionnement. La composition des comités doit être représentative du territoire et des usagers du traversier. On y compte des représentants des deux municipalités riveraines, les Éboulements⁹ (un) et l'Isle-aux-Coudres (deux), du secteur touristique (ATR¹⁰ et SETIAC,¹¹ de deux à trois), du chantier naval¹² (un), des opérateurs de la traverse (un), des administrateurs de la STQ (trois) et parfois des usagers citoyens (un ou deux).¹³ Les deux réunions par année permettent de faire le point sur les performances de la traverse et de recevoir les commentaires des usagers. Le budget d'opération de la traverse est fixé par la STQ qui essaye de tenir compte des besoins des usagers tout en respectant le cadre budgétaire gouvernemental. Un CCR n'est pas un organisme décisionnel comme l'est le conseil d'administration de la STQ mais il agit davantage comme lieu d'échange. Si les insulaires ont des revendications qui dépassent le cadre de l'opération du traversier, elles sont relayées à des échelons décisionnels supérieurs.¹⁴ Les insulaires ne contrôlent pas le fonctionnement du traversier par contre le CCR permet une coordination entre usagers/opérateurs/gestionnaires et favorise la transparence dans les prises de décisions.

Dans la section suivante, nous traitons de l'aménagement du littoral de l'île qui est soumise à une forte pression foncière, à un nouveau contexte réglementaire et, dans certains secteurs, aux phénomènes d'érosion.

Gestion de la bande riveraine et développement domiciliaire

L'attrait exercé par le littoral a favorisé l'augmentation de la valeur foncière des terrains en bordure du Saint-Laurent au Québec depuis le début des années 2000. De plus, l'annonce d'un projet touristique important dans le secteur de Baie-Saint-Paul (le Massif) a accentué la tendance à la hausse dans la région de Charlevoix. L'Isle-aux-Coudres n'est d'ailleurs pas la municipalité de cette MRC où la richesse foncière a le plus augmentée (figure 2). Les insulaires sont néanmoins préoccupés par une éventuelle augmentation des taxes foncières et par l'accès aux

8. Sorel, Québec, Isle-aux-Coudres, Isles-aux-Grues, Tadoussac, Matane.

9. Les Éboulements et Saint-Joseph-de-la-Rive ont fusionné en une entité municipale : Les Éboulements

10. ATR : Association touristique régionale.

11. TIAC : Tourisme Isle-aux-Coudres.

12. Une part importante des employés du chantier vient de l'extérieur de l'île et utilise le traversier quotidiennement.

13. Selon les comptes-rendus des réunions du CCR, 2004 à 2007.

14. Par exemple, les insulaires de l'Isle-aux-Grues demandent à avoir une autre zone portuaire plus adaptée à leurs besoins, pour cela il leur faut agir en dehors du CCR en faisant des pressions à divers échelons politiques. Ce point est d'ailleurs traité dans un texte en préparation.

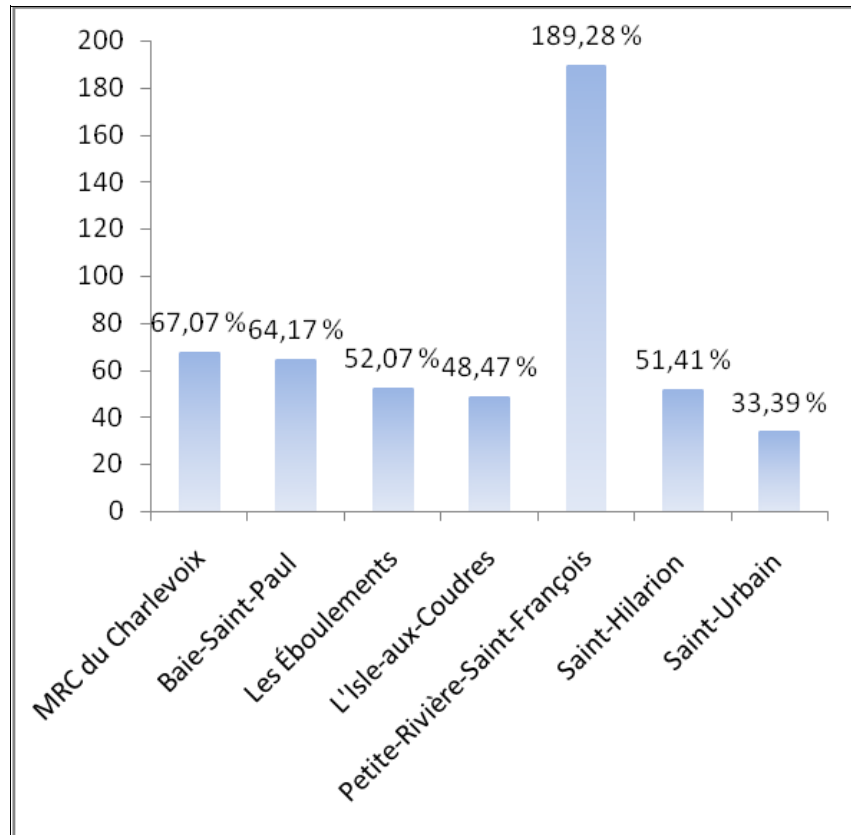


FIGURE 2 : Variation en % de la richesse foncière uniformisée de 2001 à 2007

Source : MRC de Charlevoix terrain 2007

- Note :
1. la richesse foncière uniformisée tient compte du rôle d'évaluation foncière et de la valeur des ventes qui permet un rééquilibrage annuel, elle porte sur tous les immeubles (bâtiments et terrains imposables ou non).
 2. l'importante augmentation de la valeur foncière dans la municipalité de Petite-Rivière-Saint-François est liée à l'annonce du projet touristique du Massif situé à proximité.

logements. Les emplois à l'île sont peu diversifiés, souvent saisonniers, notamment dans le tourisme, ils ne permettent pas tous d'assurer les revenus suffisants à l'achat d'une maison en 2007. Si la vente des terrains et des maisons est le fait d'individus, la recherche d'une solution pour permettre à une population active, mais pas forcément « riche », de vivre sur l'île est un enjeu collectif dont la municipalité serait la responsable selon les personnes rencontrées. Des solutions

réglementaires sont envisageables.¹⁵ Des mesures pour favoriser l'installation de jeunes familles sont étudiées au niveau municipal, ce qui pourrait éviter à l'île de devenir, à moyen terme, une île pour les urbains en vacances ou à la retraite.

La préservation du patrimoine bâti ou paysagé de l'île soulève aussi des inquiétudes. Il existe depuis 2000 un comité consultatif en urbanisme qui analyse les demandes de permis de construction ou de rénovation et transmet ses recommandations au conseil municipal. Il n'y a cependant pas à l'île de règlement permettant la protection du patrimoine bâti ni de politique favorisant la préservation des paysages maritimes. Une telle réglementation est du ressort de la municipalité. La MRC, quant à elle, fournit l'expertise conseil sur les mesures envisageables. En 2007, toutefois aucune mesure n'avait encore été prise. Craignant les réactions des occupants de l'île (locataires ou propriétaires), les acteurs locaux semblent encore réticents à prendre la responsabilité d'une augmentation des contraintes en urbanisme.

Cette inquiétude concernant la conservation de l'harmonie paysagère et patrimoniale de l'île a été accentuée par le boom immobilier de 2006. Cette effervescence immobilière a été provoquée par l'application, à l'île, des récentes modifications apportées à la *Politique de protection des rives et du littoral et des plaines inondables* du gouvernement du Québec. Le décret de 2005 apporte des précisions sur les zones où s'applique cette politique, ce qui a pour effet de rendre des zones jusqu'à lors constructibles non constructibles. Comme les conséquences en termes d'aménagement sont importantes à l'île, notamment parce que des zones qui viennent d'être raccordées à l'aqueduc deviennent ainsi non constructibles, la municipalité a demandé des assouplissements au niveau de l'application du décret.

Pour justifier les dérogations demandées, la municipalité doit élaborer un plan de gestion des plaines inondables spécifique à sa situation, en collaboration avec le MTQ,¹⁶ le MDDEP,¹⁷ la Sécurité publique, le MAMR¹⁸ et la MRC. L'expérience du plan local de gestion des rives et du littoral est novatrice au Québec. Elle démontre une ouverture des agences gouvernementales à dialoguer avec les acteurs locaux, sachant que ce dialogue se fait uniquement avec les acteurs municipaux. Le financement de la démarche est en partie assuré par les agences gouvernementales,¹⁹ mais une partie des frais incombe à la municipalité. À la fin de l'année 2007, le plan de gestion n'est toujours pas en vigueur, bien qu'une version préliminaire circule parmi les fonctionnaires du MDDEP.

Ce changement du cadre réglementaire a eu comme première conséquence d'augmenter artificiellement le nombre de transactions en 2006 : plusieurs terrains ont été vendus et rapidement lotis dans les zones concernées par le décret avant que

15. Les maisons destinées à devenir des gîtes se vendent plus cher car un revenu leur est associé. À Baie-Saint-Paul des zones ont été réservées uniquement pour le développement résidentiel afin d'éviter la spéculation liée au changement de vocation de ces maisons.

16. MTQ : Ministère du transport du Québec.

17. MDDEP : Ministère du développement durable de l'environnement et des parcs.

18. MAMR : Ministère des affaires municipales et des régions.

19. Le MDDEP, responsable de l'application de la politique, n'a pas de fonds dédiés à cela mais dans le cas de l'Isle-aux-Coudres, le MAMR a débloqué une aide.

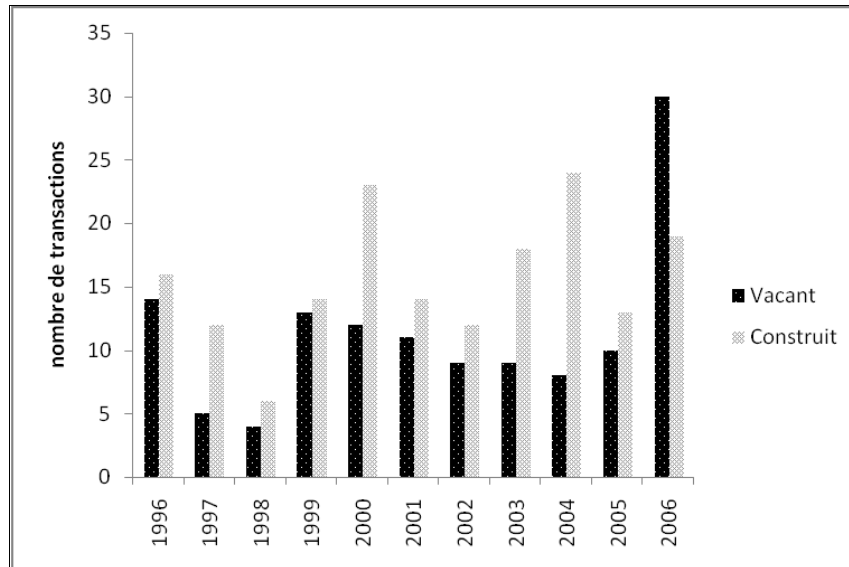


FIGURE 3 Ventes de terrains à l'Isle-aux-Coudres 1996-2006

Source : MRC de Charlevoix terrain 2007

toute construction ne devienne impossible (figure 3).

De plus, la réflexion sur l'aménagement du littoral, préalable à l'élaboration du plan de gestion des rives et du littoral, a mis le problème de l'érosion à l'île sur l'avant scène. Il est contradictoire que cette modification de la politique devant pourtant servir à bloquer le développement domiciliaire en zones à risque (érosion, inondation) ait plutôt servi de catalyseur à un problème de sécurité civile puisque plusieurs des permis de construction accordés en 2006 se situent en zone d'érosion. Au sujet des mesures d'adaptation, la politique du « retrait », c'est-à-dire une politique visant la mise en valeur du centre de l'île et le déplacement de certaines infrastructures, ne sont jamais des alternatives envisagées par les acteurs locaux. C'est plutôt la stabilisation des berges par l'enrochement qui est surtout évoquée en 2007 par les acteurs concernés (privés et municipaux).

Dans la section suivante nous traitons d'une source de revenus important pour les insulaires : l'industrie du tourisme.

Tourisme

La vocation touristique de l'île et de la région de Charlevoix remonte à la première partie du 20^{ème} siècle (Drouin et Coderre 1942). Ce phénomène s'est accentué pour l'île à partir des années 1960 (Le Querrec 1981), période où se sont construits les premiers hôtels. Les années 1980 ont été des années fastes pour cette industrie. Depuis quelques années la fréquentation de l'île et la durée du séjour des touristes diminuent, c'est ce qui incite plusieurs acteurs consultés à percevoir que l'industrie

du tourisme est en train d'adapter son offre. Malgré cela, le tourisme fait encore vivre une bonne partie de la population insulaire. Les hôtels et les gîtes sont nombreux sur le pourtour de l'île²⁰ et ce sont majoritairement des habitants de l'île qui gèrent et qui sont propriétaires des infrastructures touristiques. La saison dure de juin à août, plusieurs acteurs aimeraient valoriser davantage les autres saisons, mais en hiver très peu d'établissements restent ouverts.

Sur l'île, l'organisation Tourisme Isle-aux-Coudres (TIAC), a pour mission la promotion et le développement touristique. Elle a été créée en 1986 pour assurer une meilleure visibilité de l'île, territoire isolé du reste de la région touristique de Charlevoix. La TIAC se finance avec les cotisations de ses membres et grâce à une subvention de la municipalité. La TIAC fonctionne avec un employé à temps partiel et beaucoup de bénévolat. En 2007, le conseil d'administration est constitué de 11 insulaires (entrepreneurs touristiques ou simplement citoyens intéressés au développement du secteur). Elle permet la coordination entre des acteurs touristiques locaux, la municipalité et l'Association touristique régionale²¹(ATR) de Charlevoix. En plus de la promotion des produits touristiques de l'île, la TIAC offre aussi son soutien et son encadrement aux comités organisateurs d'événements festifs. Cependant ses ressources limitées ne lui permettent pas toujours de s'impliquer pleinement dans le développement du secteur touristique.

Ce sont surtout les entrepreneurs privés qui ont la responsabilité de l'amélioration de l'offre touristique. Mais plusieurs peinent à renouveler leurs offres, les investissements permettant d'améliorer ou d'adapter les infrastructures sont rares. La courte durée de la saison touristique ne permet pas toujours d'épargner suffisamment pour pouvoir investir.

De plus, si les personnes interrogées s'accordent sur la nécessité d'un renouvellement de l'offre (tourisme de luxe, activités de plein air, préservation et mise en valeur du patrimoine culturel et naturel et tourisme de masse), tous n'envisagent pas ce renouvellement de la même manière et ce, malgré que l'on relève la nécessaire complémentarité entre ces formes touristiques. L'ajustement requiert une réflexion commune entre les acteurs. La reconversion des vergers Pedneault en attrait agro-touristique et le centre d'interprétation des Moulins de l'île sont deux exemples encourageants de valorisation réussie du patrimoine culturel et naturel de l'île. Les collaborations entre les acteurs du développement touristique sont nombreuses. Ces derniers semblent par contre avoir des difficultés à dialoguer autour des sujets qui ne font pas forcément consensus.

La municipalité est aussi un acteur important pour le développement du secteur touristique. En plus de financer la TIAC, c'est à elle qu'il incombe, selon les intervenants interrogés, d'installer de nouvelles infrastructures permettant de canaliser le flux journalier des touristes et d'éviter ainsi des conflits entre touristes et résidents (sanitaires, panneaux d'interprétation, bande cyclable, aire de pique-

20. Dans le guide touristique local on compte huit hôtels ou motels, quatre gîtes, trois campings.

21. Il existe des ATR dans toutes les régions touristiques. Les intervenants régionaux leur procurent une part de financement et elles sont aussi subventionnées par le gouvernement québécois via Tourisme Québec.

nique). Le rôle de la municipalité est important pour assurer l'harmonie entre ces deux populations. Cela est d'autant plus essentiel que la population insulaire change : comme la population active diminue et que des retraités venant de l'extérieur de l'île s'y installent, le nombre de résidants qui tirent directement un revenu du tourisme va aussi en diminuant.

La municipalité, dans de nombreux cas, a la responsabilité des dossiers et c'est elle qui doit trancher: mise en valeur et protection du bord du Fleuve, protection du patrimoine architectural, pistes de motoneige, ajout de nouvelles infrastructures et pistes cyclables. Elle doit composer avec les diverses demandes du milieu et le contexte réglementaire. Au plan du financement, certains programmes de soutien aux communautés peuvent plus facilement financer des projets répondant aux besoins des résidants et des touristes (p.ex., pacte rural²²) alors que d'autres sont plus ciblés (p.ex., entente spécifique en tourisme). D'autres organismes extra-locaux jouent un rôle dans le développement touristique de l'île : CLD et MRC (conseil/support et subvention), SADC (subvention), ATR (promotion) et Tourisme Québec²³ (subvention).

Nous avons tracé le portrait de quatre enjeux insulaires en mettant en relief les acteurs impliqués dans chaque cas, leurs relations formelles et informelles influençant la répartition du pouvoir et les processus décisionnels ainsi que la place de la participation du secteur privé et de la société civile dans le cadre d'une gestion collective de ces enjeux. Selon les secteurs et les enjeux, l'importance respective dans le processus décisionnel des différents acteurs public/privé /société civile ainsi que locaux/ extra-locaux varie.

Pour les enjeux liés à la démographie et à l'offre de service, la société civile locale et le secteur public régional sont les plus actifs. Dans le cas du traversier, le pouvoir décisionnel est aux mains du secteur public provincial qui s'assure des bonnes relations avec usagers et opérateurs par des séances d'information-consultation. Pour ce qui est de la gestion de la bande riveraine, les acteurs privés y jouent un rôle, tandis que la présence des acteurs publics de tous les échelons territoriaux confondus y est importante.

Pour le secteur touristique les décisions se prennent dans la sphère privée, tout en tenant compte du contexte extra-local (réglementaire et marché). Cependant, la TIAC permet de mieux coordonner les efforts du privé, mais peine à étendre la dynamique collective au-delà de la promotion des produits touristiques. Dans tous les cas, l'acteur municipal est présent voire central.

Nous présentons, tel qu'annoncé en introduction, le projet de gestion intégrée amorcé en 2001 à l'île. Nous analysons son effet sur les modes de gouvernance relatifs aux quatre enjeux sous l'angle plus général du développement territorial.

22. Dans le cadre du Pacte rural (Politique nationale de la ruralité), la MRC de Charlevoix a investi dans des pistes cyclables pour sa clientèle locale et touristique.

23. Ministère du Tourisme du Québec.

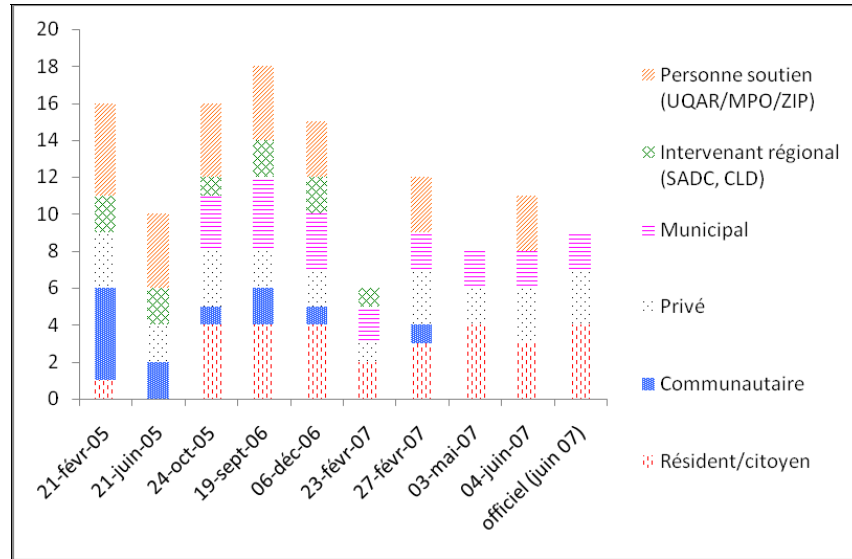


FIGURE 4 Acteurs présents lors des réunions du comité côtier, par catégories, de 2005 à 2007
 Source : données de terrain.

Le projet gestion intégrée 2001-2007 : sa place dans la dynamique insulaire

Depuis 2001, pour trouver des solutions à certains enjeux insulaires une démarche de gestion intégrée a été amorcée sur l'île. Elle est le fruit d'une collaboration entre les acteurs du développement insulaire, des chercheurs universitaires, le ministère fédéral des pêches et des océans et une OBNL coordinatrice le comité ZIP Sud-de-l'Estuaire.²⁴ Le projet de gestion intégrée mène au printemps 2007 à la création officielle du comité côtier constitué d'acteurs du monde municipal (deux), du secteur privé (trois) et de la société civile (quatre) et à l'élaboration d'un plan gestion intégrée de l'île.

Ce plan de gestion propose des solutions concrètes aux problèmes rencontrés par les insulaires. Les préoccupations et les solutions ont été sélectionnées à partir du travail fait lors d'assemblées publiques (trois) et de réunions du comité côtier (sept). La figure 4 illustre la diversité des acteurs présents à ces réunions. Lors des assemblées publiques des techniques de cueillette ont été utilisées pour favoriser l'expression de tous : questionnaires, entrevues semi-dirigées, focus group, travail en petit groupe (carrousel) et méthode d'analyse par énoncé de groupe.

La présence d'un coordonnateur externe à l'île lors de plusieurs réunions du comité côtier a permis de rééquilibrer le temps de parole entre des acteurs plus ou moins habitués à s'exprimer en public. De plus, le coordonnateur rémunéré par le

24. ZIP : Zone d'intervention prioritaire.

comité ZIP a pu compiler, compléter et classer les informations entre chaque réunion pour faire avancer le projet, ce que les bénévoles du comité côtier n'auraient pas pu faire, en raison des contraintes de temps et des fonctions de chacun (p.ex.: retraités, travailleurs et fonctionnaires).

L'intérêt de la démarche est d'avoir permis au monde municipal et à des acteurs du développement régional (CLD, SADC) de dialoguer avec des acteurs privés ou de la société civile. Il s'agissait d'un échange d'informations différent de celui qui existe entre un conseil municipal et les contribuables : moins formalisés, moins hiérarchisés, les échanges peuvent y être plus longs, plus diversifiés. Contrairement à ce que l'on observe généralement dans le fonctionnement des organismes sectoriels comme la TIAC ou l'Ancre, la démarche a permis de rassembler des acteurs provenant de tous les horizons autour d'enjeux plus diversifiés.

Chacun des thèmes évoqué précédemment a été discuté dans le cadre de la démarche de gestion intégrée. Concernant les changements démographiques, mettre en œuvre des actions pour favoriser l'installation de jeunes à l'île est une priorité du comité côtier qui compte travailler sur l'identification des besoins et le sentiment d'appartenance des jeunes vis-à-vis de l'île, laissant les thèmes de la diversification de l'économie et l'accès au logement à la municipalité. En ce qui a trait au traversier, le comité côtier peut appuyer les demandes de la population auprès de la STQ sans se substituer au CCR déjà existant. Dans le dossier des plaines inondables et de l'érosion des berges, dossier qui a fortement incité la municipalité à collaborer au projet de gestion intégrée, la démarche a permis, en 2006-2007, d'alimenter les acteurs municipaux en informations et expertises. Un des objectifs prioritaires du comité côtier est de mieux informer la population sur la question de l'érosion et les nouvelles dispositions réglementaires relatives au plan de gestion des rives et du littoral. Il est dommage que la question de la circulation de VTT²⁵ sur les plages, qui est aussi liée à la dynamique d'érosion, n'ait pas été plus débattue car sur ce sujet les positions sont contrastées. La démarche de gestion intégrée a cependant apporté quelques éléments permettant d'amorcer un débat sur l'érosion et l'adaptation locale à ce phénomène, impliquant davantage la société civile (cartes représentant les zones d'érosion et de passage des VTT, transferts d'expertises). Une démarche participative visant spécifiquement l'engagement des communautés envers l'adaptation à l'érosion et qui exige le renforcement des liens entre chercheurs, gestionnaires et résidents demande du temps et des moyens (Chouinard et al. 2006; Plante et al. 2007). Ce type de démarche novatrice peut néanmoins être une expérience pertinente dans une optique de développement territorial de l'île.

Pour ce qui est du développement touristique, les discussions lors des réunions et des assemblées publiques ont bien mis en relief l'importance de renouveler l'offre. Mais à ce niveau, il existe déjà un organisme, la TIAC, qui permet aux acteurs d'agir collectivement, ce qui amène le comité côtier à ne pas prioriser cet enjeu. Cependant pour faire progresser le secteur touristique, une réflexion, initiée

25. VTT : Véhicule tout terrain.

à partir d'une enquête effectuée auprès de touristes quant à leurs besoins en 2006, pourrait être amorcée avec tous les intervenants touristiques sur leur vision du développement futur de l'île, mais sans que celle-ci soit spécifiquement portée par le comité côtier. Le comité côtier a pour objectif de collaborer avec les organismes locaux et non de s'y substituer ce qui devra être compris par les leaders locaux pour que ce nouvel organisme trouve sa place.

Le projet de gestion intégrée apporte une nouvelle dimension aux modes de gouvernance de l'île mais à ce jour il n'est pas possible de savoir si cette expérience entraînera des changements importants en termes de coordination des actions entre les acteurs. Cependant, cette expérience a favorisé l'expression d'acteurs externes au cercle politico-administratif habituel (les élus et les divers ministères et agences gouvernementales selon les sujets). Cette démarche a également permis d'innover au plan des formes de participation sur l'île et d'engagement communautaire; d'aller au-delà de l'échange d'informations puisque les enjeux et actions ont été définis en commun.

Pour certains acteurs, notamment dans le secteur public et la société civile, cette expérience a été l'occasion d'apprentissages (aptitude à s'exprimer, aptitude à écouter et à faire parler, renforcement de la connaissance du territoire de ses acteurs et élaboration d'outils d'intervention) qu'ils pourront mobiliser pour intervenir différemment auprès des acteurs locaux ou s'impliquer davantage dans la vie publique. La présence d'intervenants extérieurs à l'île a permis d'aborder certains sujets qu'il aurait été difficile de traiter sans la présence d'un médiateur. De plus, ces intervenants ont apporté des réflexions et des informations nouvelles. Le projet a favorisé l'établissement de relations non hiérarchiques entre divers acteurs du développement territorial. Un document-outil, le plan de gestion intégrée, a été produit en 2007 et peut servir d'outil de base à l'élaboration des actions futures.

Le milieu s'est doté d'une vision.²⁶ La diversité des réseaux portés par chaque membre du comité côtier peut faire de celui-ci un organisme influent au plan de la gestion du territoire, et ce d'autant plus que ces réseaux dépassent le territoire de l'île et apportent ainsi une ouverture sur toute la région. On constate cependant que certains acteurs importants (par exemple les propriétaires des plus grands hôtels, la tourbière, le chantier naval) ne se sont pas impliqués dans le projet. Ceux-ci pourront éventuellement être mobilisés lors de la mise en œuvre d'actions les concernant. L'avenir du projet dépend de la capacité du comité côtier à mobiliser des partenaires locaux et régionaux pour mettre en œuvre son plan d'action mais également des possibilités de financement tant pour réaliser des actions que pour coordonner les acteurs.

26. « Une île accessible, active et attrayante où le développement économique et social se réalise en harmonie avec l'environnement et dans le respect du patrimoine insulaire. Une zone côtière insulaire où citoyens et décideurs demeurent fidèles et solidaires pour les générations actuelles et futures. » Compte-rendu de la réunion du comité côtier, 19 septembre 2006.

Conclusion

L'Isle-aux-Coudres est un milieu dynamique, doté d'organismes qui lui permettent d'assurer une partie de son développement social et économique. Ce milieu est en relation avec le reste de la région, où plusieurs membres du conseil municipal et acteurs influents de l'île sont actifs, dans des d'organismes régionaux (ATR, CLD, commission scolaire, agence santé, CCR, Emploi tourisme Charlevoix). Cela leur permet de communiquer leurs besoins d'une part et de se tenir au courant des programmes de soutien envisageables pour répondre à ces besoins, d'autre part. Tout en étant autonomes (organisation d'événements festifs et de services communautaires et sportifs), les insulaires ont la capacité de mobiliser les ressources externes. Le manque de moyens financiers est souvent compensé par le recours à du bénévolat. L'implication bénévole est en effet une des richesses de ce milieu, mais le travail bénévole ne suffit pas toujours pour mener à terme les projets ou coordonner le développement de l'île.

L'île se caractérise par des modes de gouvernance dans lesquels la municipalité est un acteur central. Une municipalité qui essaie d'une part de ne pas décevoir les contribuables et d'autre part de respecter le cadre législatif relevant des échelons supérieurs. Pouvoir s'appuyer sur les réflexions de comités ou organismes comme la TIAC, le comité côtier ou l'Ancrage pour prendre certaines décisions assure plus de légitimité à la municipalité. Cette recherche de légitimité, d'appui populaire est importante dans un milieu où la pression sociale est considérable. Cette pression sociale et l'importance des liens qui unissent les insulaires est une composante non négligeable des modes de gouvernance à l'île. La densité des liens familiaux et amicaux ainsi que le fort sentiment d'appartenance jouent en faveur de la mobilisation des acteurs, par contre cela ne favorise pas toujours l'ouverture d'espaces de dialogue autour de sujets conflictuels. Il peut être difficile d'imposer des interventions ou d'émettre des critiques sans affecter des personnes proches ou s'isoler du reste de la communauté.

Au plan local, l'avenir de l'île se jouera en partie sur la capacité des acteurs à établir des stratégies communes autour de sujet tels que l'orientation touristique de l'île, l'accès au fleuve, l'érosion et l'usage des véhicules tout terrain, et la protection du patrimoine bâti. La présence de médiateurs externes à l'île peut aider à temporiser les débats et favoriser la concertation tout en apportant des idées et des informations neuves.

Le projet de gestion intégrée a permis d'amorcer une démarche qui va dans le sens d'une stratégie de développement du territoire qui tient compte et reflète la dynamique locale et s'alimente aussi d'exemples et d'expertises externes. Les insulaires possèdent un atout important pour assurer un développement fondé sur une dynamique territoriale : un fort sentiment d'appartenance à ce territoire insulaire. Comme le mentionne une des personnes interviewées : « *On s'attend pas à avoir tous les mêmes besoins. On a des besoins distincts et chaque personne est unique [...] mais il y a des choses qui nous unissent. L'insularité nous unit* ». La difficulté est de réunir les différences autour de divers enjeux, sans se cantonner au consensuel, sans ignorer les problèmes et les conflits. À cet égard, le manque

de moyens financiers a entraîné l'émergence de deux stratégies. La première consiste à avoir recours au bénévolat et la deuxième, à se rapprocher des instances municipales. Cette dernière stratégie a cependant été remise en question par le ministère des Pêches et océans Canada qui, dans un tel contexte et compte tenu des critères d'admissibilités, n'accordera pas son support financier au Comité malgré l'existence d'un programme de financement spécifiquement dédié à la gestion intégrée relevant de ce ministère.

Nos travaux futurs nous permettront d'évaluer l'évolution du développement de l'île dans un contexte permanent de changement à la fois au plan des rapports entre insulaires eux-mêmes, et au plan des rapports que ceux-ci entretiennent avec les acteurs externes.

Références bibliographiques

- Béné, C. et A.E. Neiland. 2006. "From Participation to Governance : A Critical Review of the Concepts of Governance, Co-Management and Participation, and their Implementation in Small-Scale Inland Fisheries in Developing Countries". *WorldFish Center Studies and Reviews*, Report 29. Colombo, Sri Lanka: The WorldFish Center Penang, Malaysia and the CGIAR Challenge Program on Water and Food.
- Callois, J.-M. 2006. « Les relations sociales freins ou moteur de la durabilité ; approche par la notion de rayon de confiance ». *Développement Durable et Territoire*, Dossier 8: Méthodologie et pratiques territoriales de l'évaluation en matière de développement durable, <http://developpementdurable.revues.org/document3284.html>, consulté le 13 juin, 2008.
- Chouinard, O., Plante, S. et G. Martin 2006. « Engagement des communautés face au changement climatique : une expérience de gestion intégrée à Le Goulet et Pointe-du-Chêne au Nouveau-Brunswick ». *Vertigo-La revue électronique en sciences de l'environnement*, 7.
- Deffontaines, J.-P. 2001. « Développement territorial et valorisation concertée des ressources locales », dans J.-P. Deffontaines et J.-P. Prud'homme (dir.). *Territoires et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie*, 93-104.
- Desrosiers, É. et F. Bruaux. 2007. *Plan de gestion intégrée de la zone côtière de l'Isle-aux-Coudres*. Isle-aux-Coudres/Rimouski : Comité côtier de l'Isle-aux-Coudres et Comité ZIP du Sud-de-l'Estuaire.
- Drouin, O. et L. Coderre. 1942. *Inventaire des ressources naturelles et industrielles 1942*. Comté municipal de Charlevoix. Ministère de l'industrie et du commerce.
- Gagnon, C. 2005. « Développement durable et viable: enjeux sociaux et scientifiques », dans D. Lafontaine et B. Jean (dir.). *Territoires et Fonctions*. Rimouski: Éditions du GRIDEQ/CRDT, 199-215.
- Hounmenou, B.G. 2003. « Nouveaux modes de coordination des acteurs dans le développement local: cas des zones rurales au Bénin ». *Développement Durable et Territoire*, Dossier 2 : gouvernance locale et développement

- durable, <http://developpementdurable.revues.org/document1094.html>, consulté le 13 juin, 2008.
- Kebir, L. et D. Maillat. 2004. « Ressources naturelles et culturelles quels modes d'organisation? » dans XLième Colloque de l'ASRDLF, *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits*. Bruxelles: ASRDLF.
- Klein, J.-L. 2006. « De l'initiative locale au développement territorial : une perspective synthétique », dans M. Simard, D. Lafontaine, S. Savard, M. Tremblay et P-A Tremblay (dir.). *Des enjeux pour la gouvernance des territoires locaux et régionaux*. Rimouski: GRIDEQ-CRDT-ARUC-ÈS-GRIR, 143-65.
- Le Querrec, J. 1981. « L'île-aux-Coudres vers un divorce ethno-écologique? » *Anthropologie et Sociétés*, 5 : 65-89.
- Petit, O. 2004. « La surexploitation des eaux souterraines: enjeux et gouvernance », *Natures Sciences Sociétés*, 12 : 146-56.
- Plante, S., J. Boisjoly et J. Guillemot. 2006. « Gestion intégrée des îles habitées de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec) et développement territorial. L'expérience de la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres ». *VertigO-La revue électronique en sciences de l'environnement*, 7.
- Plante, S., O. Chouinard, P. Bernatchez, N. Thivierge et G. Martin. 2007. *Politiques, gouvernance et renforcement des capacités communautaires d'adaptation aux changements climatiques des zones côtières insulaires et continentales*. Ottawa : Rapport de recherche pour le Ministère des ressources naturelles Canada.
- Rey-Valette, H. 2006. « Apprentissage collectif et capital social : les nouveaux enjeux de la gouvernance », dans M. Carton et J.-B. Meyer (dir.). *La société des savoirs. Trompe-l'oeil ou perspectives*. Paris: l'Harmattan.
- Salomon, L. M. et O. V. Elliot. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. U.K.: Oxford University Press.
- Theys, J. 2002. « La gouvernance entre innovation et impuissance: le cas de l'environnement ». *Développement Durable et Territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et développement durable, <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>, consulté le 13 juin, 2008.