

LA GESTION INTÉGRÉE DE LA ZONE CÔTIÈRE AU QUÉBEC : un regard sur 10 ans de pratique

François Hazel¹, Danielle Dorion², Jean Morisset³ et Selma Pereira⁴, ¹Biologiste de la zone côtière, courriel : hazelf@dfo-mpo.gc.ca, ²Biologiste de secteur Bas Saint-Laurent, courriel : doriondf@dfo-mpo.gc.ca, ³Biologiste de secteur Côte-Nord, courriel : morissetj@dfo-mpo.gc.ca, ⁴Biologiste de secteur Îles-de-la-Madeleine pour le ministère de Pêches et Océans du Canada, région du Québec, courriel : pereiras@dfo-mpo.gc.ca

Résumé : La gestion intégrée de la zone côtière est une approche adoptée par plusieurs pays afin de répondre aux enjeux environnementaux et socio-économiques permettant l'implication des collectivités côtières dans le processus de prise de décisions. Au Canada, la *Loi sur les océans* promulguée en 1997 offre un cadre légal pour la gestion intégrée des océans et des zones côtières. Dans les années subséquentes, des professionnels du ministère des Pêches et des Océans, région administrative du Québec, ont développé une démarche méthodologique et proposé un modèle général d'application de la gestion intégrée de la zone côtière (GIZC) adaptés aux collectivités. Plusieurs initiatives communautaires se sont inspirées de cette démarche et ont développé, au fil des années, leur propre expertise et compétence en GIZC. Les deux initiatives examinées dans le cadre de cet article ont été mises en place selon des modes différents. La détermination de leur territoire d'action, de leur structure, de leur fonctionnement et de leurs actions est adaptée aux particularités de leur milieu et des acteurs impliqués. Dans les deux cas, les réalisations et retombées concrètes qui en découlent démontrent le dynamisme et la volonté des collectivités côtières à s'impliquer dans la gestion de leur milieu. Les deux initiatives ont réussi à maintenir la mobilisation d'une vaste gamme d'intervenants et à se positionner comme des acteurs majeurs pour le développement de leur communauté. En élargissant l'examen aux autres initiatives de GIZC au Québec, les mêmes constats peuvent s'appliquer. Ne s'étant pas doté de processus de suivi et d'évaluation, le rôle et les actions des initiatives demeurent toutefois méconnus en dehors de leur cercle d'influence. Aujourd'hui au Québec, les organismes gouvernementaux, tant fédéraux que provinciaux, reconnaissent la gestion intégrée comme approche à privilégier et souhaitent sa mise en place pour le Saint-Laurent. Une entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent (2005-2010) vise notamment la mise en place d'un modèle de gouvernance pour la gestion intégrée de ce grand cours d'eau. Il y a donc une occasion pour les intervenants locaux, régionaux et communautaires impliqués ou intéressés à la GIZC de faire connaître et reconnaître l'expérience et l'expertise acquises ces dix dernières années.

Mots clefs : GIZC, Gestion intégrée, zone côtière, gestion participative, gestion communautaire.

Abstract : Integrated coastal zone management is an approach that has been adopted by a number of countries in order to address environmental and socio-economic issues and allow coastal communities to participate in the decision-making process. In Canada, the *Oceans Act*, enacted in 1997, provides a legal framework for the integrated management of oceans and coastal zones. Since the legislation was passed, experts with the federal Department of Fisheries and Oceans, Quebec Region, have developed a methodological approach and proposed a general model for integrated coastal zone management (ICZM) that enables communities to play a central role. A number of communities have drawn inspiration from this approach in carrying out their own initiatives and, over the years, these communities have developed expertise and know-how in the area of ICZM. The two initiatives discussed in this document involved different modes of implementation. Their geographic area of action, structure, mode of operation and activities have all been defined with reference to the unique attributes of the local environment and the actors involved. The accomplishments and concrete benefits resulting from the two initiatives attest to the coastal communities' dynamism and their desire to play an active role in managing their environment. In both cases, a wide range of stakeholders has been mobilized and have become key players in the development of their communities. A broader study encompassing other ICZM initiatives in Quebec would yield similar findings. Since no monitoring or evaluation procedures have been put in place for these coastal zone initiatives, their role and their activities have not received attention outside their respective zones of influence. At present, in Quebec, federal and provincial government agencies view integrated management as a valuable approach and one that should be implemented for the benefit of the St. Lawrence. The goal of the Canada-Quebec Agreement on the St. Lawrence (2005-2010) is to put in place a governance model for the integrated management of this major waterway. This approach provides the opportunity for local, regional and community stakeholders who are already engaged in or want to take part in ICZM to give visibility to and recognize the experience and expertise acquired in this area over the past 10 years.

Key words : ICZM, Integrated management, coastal zone, community-based management, participatory governance.

Introduction

Près du tiers de la population mondiale vit en zones côtières. Cette zone de transition entre la terre et la mer subit des pressions croissantes liées au développement de divers secteurs d'activités humaines en plus d'être affectée par des enjeux majeurs tels que les impacts liés aux changements climatiques. On y retrouve également des habitats d'une grande importance sur les plans de la productivité et de la biodiversité. La gestion intégrée est de plus en plus perçue comme étant le mode privilégié pour assurer un développement durable qui prenne en compte les dimensions économiques, sociales et environnementales. Plusieurs pays adhèrent également à cette approche de gestion afin de pallier aux limites de la gestion sectorielle qui ne permet pas de prendre en compte l'influence d'une activité donnée sur l'ensemble des autres usages, ni les effets cumulatifs de ces usages ce qui entraîne trop souvent des conflits d'usages et une détérioration de la qualité de vie et de l'environnement.

Au Québec, les enjeux en zone côtière sont multiples. Dans des secteurs où l'économie s'est principalement développée autour de l'exploitation des ressources halieutiques, on subit aujourd'hui les effets de la diminution des stocks et certaines populations ont du mal à s'adapter et à diversifier leurs activités. Ailleurs, on assiste, à une multiplication des usages du territoire (aquaculture, développement écotouristique, etc.). D'autres problématiques, telle que l'érosion côtière, présentent tout un défi en termes de gestion territoriale. Là aussi la gestion intégrée peut devenir un moyen de rallier les communautés côtières autour d'enjeux communs et de développer des plans d'action concertés.

On peut définir la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) comme étant « ... un processus de concertation continu qui regroupe toutes les parties intéressées à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'utilisation durable du territoire marin et des zones côtières et qui intègre des valeurs sociales, culturelles, économiques et environnementales. » (MPO, 2002b). En conséquence, la gestion intégrée a pour but de « ... planifier et gérer les activités humaines d'une façon globale qui prenne en compte tous les facteurs nécessaires pour la conservation et l'utilisation durable des ressources marines et l'utilisation partagée des espaces marins. » (MPO, 2002c)

Cet article dresse un portrait d'une décennie de développement de la gestion intégrée de la zone côtière au Québec depuis 1996. Il présente le contexte d'insertion des initiatives de GIZC puis met en perspective les résultats de deux initiatives, l'une sur la Côte-Nord et l'autre aux Îles-de-la-Madeleine. L'analyse porte principalement sur la mise en place et la composition des comités de GIZC, leur mode de fonctionnement, les territoires de gestion ainsi que les réalisations et les retombées. Elle se fonde sur les plans de gestion intégrée des comités de GIZC, sur l'expérience des intervenants du ministère des Pêches et des Océans (MPO), région du Québec, sur des données internes au Ministère, ainsi que sur divers documents dont une analyse (Gingras et Dalcourt,

2003) et une étude (Biorex, 2006) portant spécifiquement sur ce sujet.

Contexte d'insertion des initiatives de GIZC

La gestion intégrée des océans et des zones côtières au Canada

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992, identifie la gestion intégrée des zones côtières et de l'environnement marin comme partie intégrante de son programme d'actions pour un développement durable. En acceptant officiellement les engagements d'« Action 21 », le Canada se joint à la communauté mondiale pour protéger ces écosystèmes.

En 1997, le Canada concrétise ses engagements par la promulgation de la *Loi sur les océans*¹ (MJC, 1996) qui prévoit l'élaboration d'une stratégie de gestion des océans qui repose sur le développement durable, l'approche de précaution et la gestion intégrée. Cette loi désigne le ministre des Pêches et des Océans comme responsable fédéral en la matière et prévoit que le ministre, en collaboration avec d'autres instances², dirige et favorise l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins des eaux faisant partie du Canada ou sur lesquelles le droit international reconnaît à celui-ci des droits souverains. Les orientations du gouvernement fédéral sont décrites dans la *Stratégie pour les océans du Canada*³ (MPO, 2002c) et le *Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des écosystèmes estuariens, côtiers et marins au Canada*⁴ (MPO 2002a). Ricketts et Harrison (2007) brosse un tableau de l'évolution de la gestion des océans et des zones côtières au Canada au cours des trois dernières décennies et de ses perspectives; les auteurs soulignent notamment l'importance de la mise en place des cadres législatifs, stratégiques et opérationnels mentionnés précédemment.

La gestion intégrée des océans et des zones côtières dans la Région du Québec

Dans la foulée des discussions et consultations qui ont précédé le développement et l'adoption de la *Loi sur les océans*, des initiatives pilotes initiées par le MPO ont vu le jour dans certaines régions côtières au Canada. Au sein du MPO, région du Québec, l'intérêt pour la GIZC s'est manifesté avant même

¹ <http://lois.justice.gc.ca/fr/O-2.4/>

² Ces instances étant : des ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, les collectivités côtières et les autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, y compris celles constituées dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales

³ http://www.cos-soc.gc.ca/dir/cos-soc_f.asp

⁴ http://www.cos-soc.gc.ca/doc/im-gi/summary_f.asp

l'adoption de la *Loi sur les océans*. C'est ainsi qu'a été initié en 1996, un projet pilote en Haute-Côte-Nord dont l'objectif principal était d'expérimenter et de développer une approche de GIZC applicable au Saint-Laurent marin. Un premier comité de GIZC (comité côtier) a ainsi été formé et a franchi différentes étapes du processus de gestion intégrée : définition d'un mode de fonctionnement, établissement d'un portrait du territoire, définition des préoccupations, élaboration d'un plan d'action.

Suite à cette première expérimentation ainsi que sur la base d'autres expériences de gestion intégrée canadiennes et québécoises, le MPO, région du Québec, a publié en 2002 une démarche méthodologique pour la gestion intégrée à l'intention des collectivités côtières du Saint-Laurent. Cette démarche, axée sur l'apprentissage par l'expérience, a été développée par le Ministère afin de pallier au peu d'expertise et d'information disponible en GIZC dans les années 1990 au Québec. La figure 1 illustre de façon schématique le modèle général développé dans le cadre de la démarche méthodologique. L'approche se veut très flexible à tous les niveaux dont la détermination de la composition des comités, les modes de fonctionnement et la délimitation des territoires d'intervention. L'objectif du MPO était de susciter l'intérêt pour la gestion intégrée en fournissant un outil simple et pratique aux communautés, aux groupes et aux individus désirant amorcer un processus de concertation pouvant mener à la gestion intégrée de leur zone côtière.

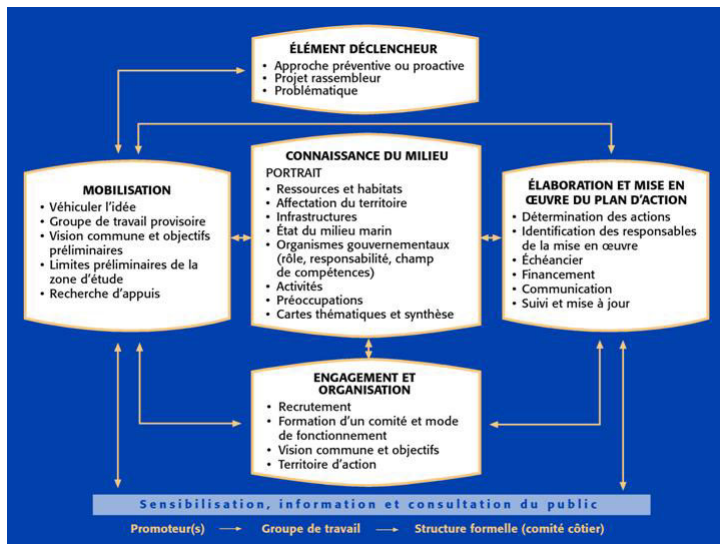


Figure 1. Modèle général de la démarche de GIZC (MPO, 2002b)

Parallèlement au développement des premières initiatives pilotes, mais surtout depuis le début des années 2000, l'intérêt pour la gestion intégrée de la zone côtière a grandi sans qu'une promotion active et à grande échelle ne soit faite. On dénombre aujourd'hui sept initiatives de GIZC, réparties dans l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent (incluant la Baie-des-Chaleurs) ; ces initiatives ont émergé des communautés et des groupes désireux de s'impliquer dans la gestion de leur zone côtière.

Examen de deux initiatives de GIZC : la Haute-Côte-Nord et les Îles-de-la-Madeleine

Les deux initiatives présentées ont été choisies parmi les sept existantes car elles permettent de mettre en perspective deux modes différents de mise en œuvre de la GIZC en fonction des facteurs de démarrage, des territoires, de la structure et des modes de fonctionnement, du processus d'élaboration des plans de gestion et des réalisations. Au besoin, ces portraits sont complétés par des éléments issus des autres initiatives de GIZC, principalement en Gaspésie.

Processus de démarrage

Haute-Côte-Nord

En 1996, sur la Haute-Côte-Nord du Saint-Laurent, des représentants du monde municipal, des premières nations, d'organismes non gouvernementaux et des usagers de la zone côtière furent invités à participer à une démarche de gestion intégrée par les représentants du ministère des Pêches et des Océans, région du Québec, dans le cadre d'une initiative pilote de gestion intégrée. Encadré par un biologiste conseil et s'appuyant sur la démarche suggérée, des éléments mobilisateurs furent identifiés (tableau 1) concernant le territoire de la *municipalité régionale de comté*⁵ (MRC) de la Haute-Côte-Nord⁶. Quelques rencontres préliminaires eurent lieu avec des élus et des gestionnaires de ce territoire, lesquels cautionnèrent l'initiative. Suite à ces rencontres, plusieurs intervenants décidèrent de se regrouper et créèrent le *Comité côtier les Escoumins à la rivière Betsiamites*⁷ (CCERB).

5

http://www.mamr.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_mrc.asp

⁶ http://fr.wikipedia.org/wiki/La_Haute-C%C3%B4te-Nord

⁷ <http://www.comite-cotier.org/>

Tableau 1. Tableau des éléments mobilisateurs.

Territoire	Nom du comité	Éléments mobilisateurs ou déclencheurs
Haute-Côte-Nord	Comité côtier les Escoumins à la rivière Betsiamites	Immense potentiel de la zone côtière. Manque de connaissance et désir de favoriser le développement durable. Orientations régionales de protection et de développement. Besoin d'intégrer l'ensemble des activités et des préoccupations
Îles-de-la-Madeleine	Lagune de Grande-Entrée	Conflit d'usages entre la pêche et l'aquaculture.
	Bassin-aux-Huîtres	Conflit d'usages entre l'aquaculture et la cueillette récréative des huîtres.
	Lagune de Havre-aux-Maisons	Désir d'implication des utilisateurs et des intervenants majeurs afin d'assurer une saine gestion de la lagune.
	Baie du Havre aux Basques	Constat d'une détérioration continue de l'environnement.
	Baie du Bassin	Constat d'une détérioration continue de l'environnement.

Îles-de-la-Madeleine

Suite à une consultation publique tenue en mai 1999 sur des enjeux environnementaux par le *Comité Zone d'Intervention Prioritaire (ZIP) des Îles-de-la-Madeleine*^{8,9}, les plans d'eaux intérieurs des Îles-de-la-Madeleine furent identifiés comme une des priorités requérant des actions. Le Comité ZIP convint que la meilleure façon d'y répondre était une gestion intégrée qui impliquerait les utilisateurs dans l'élaboration des plans de gestion des lagunes et des plans d'eau intérieurs. Un portrait cartographique global des lagunes aux Îles-de-la-Madeleine fut dressé, incluant l'affectation du territoire, l'exploitation des ressources ainsi que les ressources marines et côtières. Ces cartes thématiques furent présentées à la population lors de réunions publiques en 2000, au cours desquelles le concept de gestion intégrée fut également exposé.

Le constat de la richesse et la fragilité des milieux, du nombre grandissant d'activités développées dans les plans d'eau et du

⁸ <http://www.zipdesiles.org/>

⁹ Dans le cadre du volet Implication communautaire de l'Entente Canada-Québec pour la protection, la conservation et la mise en valeur du Saint-Laurent (le Plan Saint-Laurent), des comités de Zones d'intervention prioritaire (ZIP) se sont mis en place sur 14 tronçons du Saint-Laurent. Les comités ZIP ont comme mission d'assurer la participation des communautés riveraines. Les efforts de ces comités se sont traduits par l'adoption et la mise en œuvre de Plans d'action et de réhabilitation écologique (PARE).

territoire restreint était frappant et mobilisa les utilisateurs et gestionnaires des plans d'eau à former non pas un seul comité, tel que l'envisageait initialement le Comité ZIP, mais plutôt un comité de gestion intégrée par plan d'eau intérieur.

Structure et fonctionnement

Haute-Côte-Nord

Le CCERB s'est incorporé en l'an 2000 afin d'avoir une certaine indépendance par rapport à son fonctionnement et de pouvoir assumer sa gestion financière. Un conseil exécutif est en fonction afin de répondre rapidement aux besoins de la corporation et un coordonnateur a été engagé à mi-temps pour veiller à la bonne marche du comité.

Les réunions mensuelles alternent entre le conseil d'administration et le conseil exécutif (tableau 2) selon une formule semblable au mode de gouvernance des organismes environnementaux ou de développement économique de la région. Son originalité consiste cependant dans le mécanisme de prise de décision prévu dans les règlements généraux de la corporation. Au lieu de procéder par vote majoritaire, un consensus doit être atteint afin qu'une décision ou une résolution soit adoptée. Lorsqu'il n'y a pas consensus, les décisions sont remises jusqu'à ce que celui-ci soit atteint.

Tableau 2. Comparaison de la structure des deux initiatives.

Territoire	Statut	Conseil exécutif	Coordonnateur	Fréquence des réunions
Haute-Côte-Nord	Corporation à but non lucratif	Oui	Mi-temps	Mensuelle, en alternance entre le conseil d'administration et le conseil exécutif
Îles-de-la-Madeleine	Parrainage des 5 comités par le Comité ZIP des Îles-de-la-Madeleine	Non	Temps partiel de 2000 à 2003, et à temps plein depuis 2004.	Chaque comité se réunit au minimum 4 fois par année mais des réunions additionnelles peuvent être tenues.

Îles-de-la-Madeleine

Les comités de gestion intégrée des Îles-de-la-Madeleine n'ont pas, quant à eux, privilégié l'incorporation comme mode de fonctionnement dans un souci d'égalité entre les membres. Le nombre de sièges n'est pas défini dans la constitution des comités, ce qui permet au besoin l'ajout ou l'actualisation de la représentativité des utilisateurs. L'animation des réunions se fait à tour de rôle, le mode décisionnel est sous forme de consensus et si des actions nécessitent l'envoi de lettres aux instances décisionnelles, c'est l'animateur de la réunion qui signe la lettre. Le comité ZIP agit en tant qu'organisme parrain, assurant la gestion financière et fournissant les services d'un coordonnateur pour l'ensemble des cinq comités afin d'aider à leur fonctionnement.

Territoire et composition du comité

Haute-Côte-Nord

La zone couverte par le CCERB consiste en une bande terrestre de deux à trois kilomètres et une bande marine d'une dizaine de kilomètres de large s'étendant sur près de 85 km de côte. On retrouve dans cette zone la plupart des usages en rives susceptibles d'exercer une influence sur les habitats et les ressources côtières ainsi que les habitats et les aires de répartition et d'exploitation des principales ressources. La zone d'action du CCERB n'inclut pas celui des bassins versants, mise à part l'estuaire des rivières, puisque la majorité des activités sur lesquelles le comité souhaite porter ses actions se déroulent en zone côtière.

La zone couverte par le CCERB correspond à la bande riveraine de la Municipalité régionale de comté (MRC) de la Haute-Côte-Nord mais exclut la portion incluse dans les limites du parc marin du Saguenay–Saint-Laurent. Cette MRC compte près de 13 000 personnes vivant principalement le long du fleuve St-Laurent et dont la plus grande ville a une population de 4 000 personnes. C'est une région peu densément peuplée (1 hab./km²) dont les activités sont principalement axées sur l'exploitation des ressources forestières avec, cependant, une industrie touristique en expansion et le développement récent d'une industrie de la cueillette des mollusques d'envergure considérable.

Le comité compte 13 membres¹⁰ provenant de l'ensemble des secteurs d'activités, auxquels s'ajoutent un coordonnateur et un représentant du MPO qui y participe en tant que personne ressource. Les éléments suivants ont guidé la composition du comité soit :

- Une sélection d'intervenants provenant de divers créneaux d'activités (élus municipaux, bateliers offrant des croisières d'observation des mammifères marins, pêcheurs, industriels) en assurant une représentation équitable de chacun d'eux ;
- Une sélection d'intervenants décisionnels, désignés pour répondre au nom de leur organisme;
- Une sélection équitable d'intervenants, c'est-à-dire bien répartis géographiquement car plusieurs municipalités sont incluses dans la zone couverte par le CCERB ;
- Un accent placé sur la participation d'intervenants communautaires plutôt que gouvernementaux (Lalumière & Morisset, 2000).

Îles-de-la-Madeleine

Les *Îles-de-la-Madeleine*¹¹ constituent un archipel situé au cœur du golfe du Saint-Laurent. Il est composé de dix îles dont six sont reliées par des cordons dunaires ou par une route et des ponts. Une population d'un peu plus de 13 000 personnes vit sur ce territoire de 202 km² (65 hab./km²) répartie en deux municipalités soit celle de Grosse-Île et celle des Îles-de-la-Madeleine, laquelle est composée de six villages.

Les activités économiques principales sont l'exploitation et la transformation des ressources halieutiques et le tourisme qui est en pleine croissance (plus de 50 000 visiteurs en 2005). L'on retrouve parmi les autres activités : l'aquaculture, la navigation de plaisance, la cueillette de mollusques, la chasse et la pêche récréative, le récréotourisme, l'ornithologie, la pratique de la motoneige et l'utilisation de véhicules tout-terrain.

¹⁰ <http://www.comite-cotier.org/comite.html>

¹¹ http://fr.wikipedia.org/wiki/Îles_de_la_Madeleine

Chaque comité couvre un territoire correspondant à un plan d'eau intérieur (lagune ou baie) et ses berges, avec des superficies allant de 1,2 à 58 km². Les comités sont constitués de 9 à 15 membres¹² variant selon l'étendue du territoire et le nombre d'activités présentes. Les villages et la municipalité sont aussi représentés au sein des comités ainsi que les propriétaires des terrains et/ou les résidents. En plus de ces membres, les gouvernements, provincial et fédéral participent aux rencontres des comités par l'entremise du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et du ministère des Pêches et Océans du Canada (MPO). Les représentants ministériels sont perçus par les comités comme étant des personnes ressources, au même titre que l'organisme parrain, le Comité ZIP.

Élaboration et mise en œuvre du plan de gestion intégrée de la zone côtière

Haute-Côte-Nord

L'élaboration du plan de gestion du CCERB a nécessité huit rencontres réparties sur deux ans. Dans un premier temps des cartes thématiques ont été produites à partir des informations existantes et validées par des intervenants locaux afin de cerner les activités et les enjeux de la zone côtière. L'on retrouve sur ces cartes une vue d'ensemble de la thématique terrestre (routes, agriculture, forêts, tourbières, infrastructures côtières, etc.) et marine (habitats du poisson, zone de pêches) de la zone côtière. Suite à leur production, les membres du comité ont constaté que la zone côtière n'était pas homogène tant du point de vue de la répartition de la population, que des activités et des habitats. Le territoire fut alors divisé en unités de gestion aux caractéristiques écosystémiques différentes, lesquelles furent classées selon leur valeur (faible, moyenne ou élevée) à l'aide de critères tels les usages, la qualité des habitats, la densité de population, etc.. Un recensement des activités et des préoccupations, et leur ordonnancement en importance par unité de gestion ou pour l'ensemble de la zone côtière fut ajouté permettant la création d'une *carte synthèse*¹³ fort utile.

Un premier plan fut rédigé sous forme d'un *plan d'action*¹⁴ regroupant 130 actions à mettre en œuvre de façon à régler ou à s'attaquer à l'ensemble des préoccupations (ponctuelles ou générales). Un regroupement de ces actions en trois énoncés de visions, eux-mêmes subdivisés en 8 objectifs constitue le plan de gestion intégrée de la zone côtière. Ces énoncés sont :

- Connaître la zone côtière, qui fait référence à une meilleure connaissance de toutes ces composantes et à une sensibilisation des résidents et des usagers quant à

son importance pour la collectivité, au maintien de son intégrité et sa saine gestion,

- Gérer la zone côtière, qui fait référence à l'exploitation durable des ressources, au rétablissement ou à l'amélioration de son état de santé, à l'harmonisation des usages, à la mise en valeur du milieu et à la prévention des impacts négatifs de toute nature,
- Participer à la prise de décision, qui fait référence à l'implication du comité côtier, des décideurs locaux et de la population dans les prises de décision qui concernent la zone côtière (CCERB, 2006).

Îles-de-la-Madeleine

Aux Îles-de-la-Madeleine, l'élaboration des plans de gestion des cinq comités a représenté tout un défi. D'un côté les membres avaient un besoin de réaliser rapidement des actions tout en ayant à prendre le temps nécessaire pour développer une vision commune. Des plans de travail annuels étaient conçus et mis en œuvre en même temps qu'on travaillait à l'élaboration d'un plan de gestion à long terme à l'aide de cartes thématiques et de l'identification des préoccupations. Après six années de travail, des plans de gestion intégrée furent rédigés suivant des objectifs communs (BB 2006; BH 2006; GE 2006; HAB 2006; HAM 2006), soit :

- Approfondir les connaissances sur le plan d'eau et diffuser l'information
- Favoriser les échanges et la concertation entre les utilisateurs
- Préserver et améliorer la qualité des eaux

Réalisations

Haute-Côte-Nord

Inspirée du plan d'action ou réalisée de façon opportune, une *gamme d'actions*¹⁵ a été réalisée par le CCERB au fil des années. Des activités de sensibilisation (auprès du public, dans les écoles), la production de documents d'information, la réalisation d'inventaires divers (d'activités, d'habitats, etc.) et la participation à des travaux de recherche sont parmi les réalisations faites sur le terrain. Le comité s'est aussi positionné dans différents dossiers d'intérêt régionaux, par exemple par le dépôt d'un mémoire au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre d'un projet d'exploration gazière, lors de la consultation sur le plan de zonage du Parc marin Saguenay - St-Laurent ainsi que de celles sur les zones de protection marines de Manicouagan et de l'Estuaire. Toutefois, la réalisation la plus marquante du CCERB est son intervention sur l'industrie de la mye. Cette industrie qui est capitale en Haute-Côte-Nord (plus de 80 % des débarquements du Québec)

¹² <http://www.zipdesiles.org/comitesgestion.html#a>

¹³ http://www.comite-cotier.org/pdf/A_fran.pdf

¹⁴ <http://www.comite-cotier.org/pdf/planaction.pdf>

¹⁵ <http://www.comite-cotier.org/projets.html>

se développe maintenant de façon beaucoup plus adéquate grâce aux initiatives du CCERB. Ces initiatives sont notamment la production d'un argumentaire sur l'industrie de la mye qui a servi d'amorce à une réforme réglementaire pour les deux paliers gouvernementaux (Québec, Canada), la formation d'une association de cueilleurs de myes, la contribution au développement de projets de recherche, de projets aquicoles et au projet de plan de gestion de la mye (en cours).

Îles-de-la-Madeleine

Aux Îles-de-la-Madeleine, de nombreuses actions¹⁶ ont été réalisées jusqu'à ce jour par les comités, certaines de façon commune d'autres, propres à un seul. Des activités de nettoyage des berges et des plans d'eau, de sensibilisation (auprès du public et dans les écoles), la réalisation d'un inventaire des accès aux plans d'eau et leur rationalisation, ainsi que la participation à des travaux de recherche (huîtres), ne sont que quelques exemples d'interventions concrètes. La production de documents sur la résolution de conflits, d'un atlas sur les usages et les ressources et la participation aux consultations sur l'emplacement d'un nouveau pont, sur le dragage d'un chenal et sur des travaux de compensation, sont d'autres exemples de réalisations.

Au fil des ans, ces comités ont établi leur crédibilité au sein de leurs communautés et auprès des organismes gouvernementaux. Ils sont devenus des intervenants clés régulièrement consultés par les représentants aux Îles du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et du ministère des Pêches et des Océans du Canada, entre autres sur des questions touchant à l'aquaculture, comme l'émission de nouveaux permis aquicoles. Ils ont acquis une expérience et une notoriété qui leur permettent de se positionner à titre de collaborateurs auprès de ces ministères.

Retombées

Parmi les retombées liées plus spécifiquement aux deux initiatives décrites plus haut, il faut souligner la mise en place d'une capacité de résolution de conflits entre les divers usagers sur leurs territoires respectifs, par exemple; entre mariculteurs et plaisanciers, cueilleurs de myes et propriétaires riverains ou encore entre chasseurs de sauvagine et ornithologues. Cette capacité de résolution de conflits est non seulement accompagnée d'une meilleure perception de l'utilisation faite par certains (ex. mariculture) et d'une meilleure harmonisation entre les utilisateurs des plans d'eaux et de la zone côtière, mais elle a su permettre la résolution de conflits sans l'intervention directe d'une autorité quelconque, ce qui permet d'arriver à des solutions acceptées par tous tout en évitant aux autorités d'avoir à trancher en utilisant des moyens législatifs (permis, règlements, etc).

Une étude ayant comme objectif de faire le bilan des initiatives de gestion intégrée de la zone côtière du Québec de 1996 à 2006 a été menée par un consultant indépendant (Biorex, 2006). L'étude est basée sur la revue de la documentation disponible et sur une enquête réalisée auprès de 92 intervenants directement impliqués dans le processus de GIZC ou concernés par les actions des initiatives. Les objectifs spécifiques étaient de décrire les processus internes des initiatives et d'en analyser les réalisations et les retombées. Il faut cependant mentionner que l'analyse des retombées est essentiellement basée sur les perceptions des personnes interrogées car il existe peu de retombées clairement décrites dans les documents produits et publiés par les initiatives. Cette absence d'information est due à une combinaison de facteurs dont les principaux sont : le fait que plusieurs actions ont été faites en vue de l'acquisition et l'analyse d'informations (ce type d'action ne produit pas de retombées immédiates), que les comités n'ont pas de système en place permettant de mesurer les retombées et qu'ils n'ont pas tenu compte de l'importance de décrire les retombées dans leurs plans de gestion intégrée (Biorex, 2006).

Les réponses recueillies auprès des membres et des coordonnateurs des comités de GIZC permettent néanmoins de faire ressortir les retombées suivantes. Suite à leur implication dans la gestion intégrée, plus de 80 % des répondants ont mentionné qu'ils avaient acquis des connaissances, pris conscience de l'importance du milieu côtier, étaient mieux informés des ressources et des usages de leur zone côtière et qu'ils voyaient l'utilité du processus de gestion intégrée. Une prise de conscience de la complexité de certaines problématiques était aussi mentionnée.

Plus de la moitié ont observé des changements positifs dans les attitudes, les comportements et la perception des autres usagers impliqués dans la démarche, incluant la perception qu'ils avaient envers le ministère des Pêches et des Océans. Ils pensent aussi que la GIZC a eu un impact significatif sur les décisions et les pratiques de l'organisation qu'ils représentent sur le comité, ainsi que sur les écosystèmes côtiers.

Quant aux gestionnaires gouvernementaux, l'étude de Biorex (Biorex, 2006) mentionne qu'ils utilisent les comités de GIZC à titre d'organismes consultatifs et qu'ils sont très satisfaits des avis, recommandations ou informations fournis par ceux-ci. A plusieurs reprises ces avis ont contribué à éclairer le développement de règlements ou de lignes directrices, par exemple dans le cas de la cueillette de la mye (Côte-Nord) ou des huîtres (Bassin-aux-huîtres), et parfois à orienter l'aménagement de territoires. Les mêmes constats s'appliquent également dans le cas des autres initiatives de gestion intégrée côtières qui ne sont pas couvertes dans le présent article.

¹⁶ <http://www.zipdesiles.org/comitesgestion.html#a>

Discussion

Comme le souligne Kearney et al, (2007), la gestion intégrée des océans et des zones côtières requière une implication des communautés directement concernées. Dans leur analyse comparative d'initiatives de GIZC au Québec, Gingras et Dalcourt (2003) soulevaient que les initiatives en cours au Québec étaient encore trop jeunes pour que l'on puisse se prononcer sur la mobilisation, le maintien des liens avec la collectivité, le niveau de collaboration entre les intervenants et les usagers et l'influence réelle de la GIZC sur les rapports entre collectivités et décideurs. Ces aspects avaient été regardés en tant qu'indicateurs de l'appropriation du processus et de la vigueur de la gestion intégrée à l'échelle communautaire pour la zone côtière. Quatre ans plus tard, on peut constater que les initiatives non seulement ont maintenu leur mobilisation et leurs liens avec leur communauté, mais elles les ont développés davantage, accroissant leur rayonnement. Elles ont aussi commencé à former un réseau informel en favorisant les occasions de se rencontrer et en développant certains projets en commun. Par exemple, en 2006, les comités côtiers se sont dotés d'un *portail commun*¹⁷. Ce réseautage, bien que non structuré et informel, permet un partage d'expertise et d'expériences entre les comités côtiers contribuant ainsi à l'augmentation des capacités communautaires en GIZC.

Malgré leurs différences et leurs particularités, les deux initiatives étudiées ont mené avec succès à l'implication d'une vaste gamme d'intervenants, à la réalisation d'actions et à une reconnaissance des comités côtiers par des instances municipales, régionales et gouvernementales.

En ce qui a trait au processus de démarrage, les deux initiatives ont réussi à intéresser suffisamment d'acteurs de divers milieux pour générer un momentum adéquat pour lancer le processus de gestion intégrée et le maintenir actif. En Haute-Côte-Nord, l'implication dès le début des élus et d'organismes de gestion régionaux influença probablement le choix du territoire, soit celui de la municipalité régionale de comté. Aux Îles-de-la-Madeleine, l'élément déclencheur étant lié à des conflits d'usages, l'adoption d'une structure souple et des territoires correspondants à des sentiments d'appartenance furent choisis.

Au niveau des structures, le choix entre la constitution d'une corporation à but non lucratif ou le parrainage par une corporation existante peut jouer sur la perception générale du public envers les comités. Dans le cas de l'incorporation, le comité doit réussir à se créer une niche au sein des organismes existants afin de ne pas être perçu comme un compétiteur. Mais dans le cas où le parrainage est préféré, il faut alors s'assurer qu'il n'y ait pas de conflits entre les valeurs, les missions et les mandats de l'organisme parrain par rapport à ceux du comité

côtier et que la distinction entre les deux initiatives soit claire auprès des acteurs du milieu.

L'un des défis majeurs de la GIZC est de réussir à impliquer une diversité d'acteurs, d'obtenir une représentativité de ceux-ci au sein des comités de GI ainsi qu'un équilibre des intérêts en présence. En élargissant l'examen à la composition des membres des comités de GIZC actuellement en place au Québec¹⁸, on constate que les membres se distribuent en quatre niveaux d'intervenants (tableau 3). La présence de membres de chacun des niveaux paraît essentielle dans le processus de GIZC, les trois premiers niveaux siégeant directement sur les comités alors que ceux du quatrième sont présents en tant que personnes ressources et non en tant que membres décisionnels.

Pour les initiatives de GIZC au Québec, on constate que le sentiment d'appartenance joue un rôle très important dans la mobilisation des acteurs. Plusieurs des initiatives qui se sont établies, l'ont été pour de petits territoires tels que des baies. Dans deux initiatives (non décrites dans le présent article) un agrandissement du territoire a été fait après quelques années. Il est donc possible qu'une fois que les membres du comité ont acquis plus de connaissances sur leur zone côtière et sur certains enjeux qui les concernent, qu'ils décident de vouloir élargir la portée de leurs actions et qu'ils agrandissent leur territoire.

Facteurs de réussite

Kearney et al. (2007) soulèvent neuf avenues pour développer et renforcer la participation communautaire pour la gestion intégrée des océans et des zones côtières. Parmi celles-ci, on retrouve, entre autres, le besoin d'information et l'augmentation des capacités locales. Ainsi, parmi les facteurs de succès qui ressortent de plusieurs des initiatives de GIZC au Québec, l'implication de la population à l'aide de consultations participatives est des plus importantes. Il s'en suit une prise de conscience par les participants de la diversité, de la complexité et du manque de connaissance sur de nombreux points et un désir de la part de certains de s'impliquer activement. Lorsqu'il y a constat d'un manque d'informations, une approche de précaution est souvent adoptée par les communautés qui vont préférer réaliser en premier lieu des actions favorisant une augmentation de connaissance. Par exemple, on a vu aux Îles-de-la-Madeleine un comité s'impliquer bénévolement dans un projet d'inventaire du banc coquillier et en recommander eux-mêmes la fermeture temporaire de la pêche en attendant d'avoir les résultats parce qu'il s'inquiétait du niveau élevé de prélèvement des huîtres. Une approche similaire n'aurait pu se faire de la part d'une autorité gouvernementale sans susciter de vives réactions.

¹⁷ www.zonescotieresquebec.org

¹⁸ http://www.zonescotieresquebec.org/les_comites

Tableau 3. Les intervenants de la zone côtière

Intervenant	Catégorie	Connaissance	Intérêt	Rôle dans un comité de GIZC
Niveau 1				
Individuel ou qui représente un très petit groupe.	Utilisateurs	Ces intervenants ont une connaissance pratique et traditionnelle de la zone côtière.	Poursuite de leur(s) activité(s)	Gens de terrain, ils apportent au comité leurs connaissances et leurs expertises de la côte.
Niveau 2				
Représente un petit groupe.	Utilisateurs, élus locaux, fonctionnaires municipaux, propriétaires de petites entreprises	Ces intervenants ont une connaissance proche de la zone côtière. Ils peuvent en dégager des problématiques et des enjeux	Peuvent être sectoriels (défense des intérêts qu'ils représentent) mais aussi peuvent apporter une dimension collective au processus de GI	Ces intervenants sont généralement concernés par l'ensemble de la zone côtière.
Niveau 3				
Représente des entités régionales	Élus régionaux, fonctionnaires de MRC, permanents d'organismes non-gouvernementaux	Ces intervenants ont une connaissance globale de la zone côtière, les problématiques sont abordées de façon plus large.	Par leur représentativité, ces intervenants recherchent le plus possible l'harmonie dans la zone côtière.	Ces intervenants représentent les intérêts régionaux.
Niveau 4				
Représente généralement des entités ou échelles plus grandes que le projet.	Fonctionnaires fédéraux et provinciaux, représentants d'organisations provinciales.	Peuvent faire des liens avec leur propre ministère, leur organisation ou d'autres ministères	Faire connaître leurs mandats, programmes, politiques, règlements	Personnes ressources, ils informent le comité des enjeux vus de la perspective gouvernementale et apportent les connaissances et outils disponibles dans leurs organisations

La réalisation d'un portrait du territoire, des usages et des ressources validé par les utilisateurs et présenté de manière accessible est très importante. Ce portrait sert d'outil de prise de décision et de mobilisation. L'utilisation de support cartographique doit être privilégiée.

En se basant sur une revue de la littérature sur la gestion communautaire, Kearney et al. (2007) soulignent le besoin d'instaurer des mécanismes pour assurer une stabilité à long terme de l'implication des collectivités. Ces auteurs vont même jusqu'à proposer un système de gouvernance local et intégré dont les rôles et responsabilités seraient enchâssés dans un cadre légal. C'est également un besoin qui ressort pour les initiatives communautaires de GIZC en milieu marin au Québec.

Outre le support nécessaire pour assurer une pérennité de l'action, l'accès à l'information, aux conseils et soutien technique et scientifique et aux réseaux, est au cœur du succès des initiatives de GIZC. Ce sont des facteurs de réussite qui favorisent la concertation, le règlement de conflits, le bon déroulement des rencontres et permet aux membres des comités de cheminer sans trop perdre de temps.

Conclusion

Du point de vue des auteurs, tous impliqués dans le support aux comités côtiers, il a été constaté chez les personnes impliquées en GIZC une fierté accrue envers leur milieu côtier, une solidarité entre les intervenants, une meilleure compréhension des enjeux et le désir de poursuivre et d'être tenus informés de tout ce qui

touche leur zone côtière et voire même de participer à des actions ou des projets de recherche. Souvent un peu sceptiques lors des premières rencontres de l'influence réelle qu'aurait leur comité, les membres découvrent qu'ils deviennent peu à peu des acteurs importants pour le développement de leur communauté. Leur rôle demeure toutefois méconnu en dehors de leur sphère d'influence. Les comités auraient sans doute avantage à travailler au développement d'indicateurs de performance et de méthodologies pour mieux cerner et évaluer les retombées de leur action afin de pouvoir mieux démontrer leur réel impact aux élus et intervenants locaux, régionaux et autres.

Malgré l'ensemble des réalisations et retombées que génère la GIZC, de nombreux défis restent à relever. Un des enjeux majeur consiste notamment à assurer les fonctions de coordination et de suivi des dossiers pour assurer le succès des initiatives.

De manière générale, les organismes gouvernementaux, tant fédéraux que provinciaux, reconnaissent aujourd'hui la gestion intégrée comme une approche à privilégier et souhaite sa mise en place pour le Saint-Laurent. Au Québec, une entente Canada-Québec, le Plan Saint-Laurent, qui en est actuellement à sa 4^e phase, prévoit ce virage d'ici 2010. Ainsi, dans la foulée de la mise en œuvre de la gestion intégrée du Saint-Laurent, il sera important pour tous les intervenants locaux, régionaux et communautaires impliqués ou intéressés à la GIZC, de contribuer à faire reconnaître l'expérience et l'expertise acquises au cours des dix dernières années et surtout les retombées de leur actions au fil des ans, dont leur capacité de rejoindre et de mobiliser leur communauté.

Bibliographie

- Biorex, 2006. Bilan des initiatives de gestion intégrée de la zone côtière du Québec (1996-2006). 190 p.
- Comité côtier Les Escoumins à la rivière Betsiamites (CCERB), 2006. La zone côtière ; une ressource communautaire. 47 p. + annexes.
- Comité de gestion intégrée de la Baie du Bassin (BB), 2006. Plan de gestion intégrée de la Baie du Bassin. 138 p.
- Comité de gestion intégrée du Bassin aux Huîtres (BH), 2006. Plan de gestion intégrée du Bassin aux Huîtres. 134 p.
- Comité de gestion intégrée de la lagune de la Grande Entrée (GE), 2006. Plan de gestion intégrée de la lagune de la Grande Entrée. 135 p.
- Comité de gestion intégrée de la lagune du Havre aux Basques (HAB), 2006. Plan de gestion intégrée de la lagune du Havre aux Basques. 130 p.
- Comité de gestion intégrée de la lagune du Havre aux Maisons (HAM), 2006. Plan de gestion intégrée de la lagune du Havre aux Maisons. 137 p.
- Gingras, B. et M.-F. Dalcourt, 2003. La gestion intégrée de la zone côtière au Québec : Analyse comparative d'initiatives communautaires débutées entre 1996 et 2002. Dans : 71^e Congrès de l'ACFAS, Section Administration et gestion publique, 20 mai 2003.
- Kearney, J., F. Berkes, A. Charles, E. Pinkerton et M. Wiber, 2007. The Role of Participatory Governance and Community-Based Management in Integrated Coastal and Ocean Management in Canada. Dans: *Coastal Management* volume 35, pages 79-104.
- Lalumière, R. et J. Morisset (2000). Projet-pilote de gestion intégrée de la zone côtière Les Escoumins à la rivière Betsiamites. Rapport synthèse 1996-2000. Rapport conjoint du Groupe conseil Génivar, Québec, de la

- Division de la gestion de l'habitat du poisson de Pêches et Océans Canada, Sept-Îles, et du Comité côtier Les Escoumins à la rivière Betsiamites, Les Escoumins. 25 p. + annexes.
- Ministère de la justice du Canada (MJC), 1996. Loi sur les océans (1996, ch.31)
- Pêches et Océans Canada (MPO), 2002a. Cadre stratégique et opérationnel pour la gestion intégrée des environnements estuariens, côtiers et marins au Canada. 39 p.
- Pêches et Océans Canada (MPO), 2002b. La gestion intégrée à la portée de tous. Démarche méthodologique pour les collectivités côtières du Saint-Laurent marin. 61 p.
- Pêches et Océans Canada (MPO), 2002c. La stratégie sur les océans du Canada. 33p.
- Ricketts, P and P. Harrison, 2007. Coastal and Ocean Management in Canada: Moving into the 21st Century. Dans: *Coastal Management* volume 35, pages 5-22.