

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
INSTITUT DES SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

ANALYSE STRATÉGIQUE
DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU EN MILIEU AGRICOLE :
NORMES, ACTEURS, ENJEUX, STRATÉGIES

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR
GABRIEL DAGENAI

AOÛT 2016

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.07-2011). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier Katherine, ma blonde, pour son soutien au fil des nombreuses années qu'aura durées ma maîtrise. Elle a été, au fil des années, compréhensive des détours théoriques nécessaires au travail bien fait et pressante lorsque nécessaire. Elle est une mère admirable pour nos trois filles, toutes nées pendant ma maîtrise.

Je voudrais aussi remercier mon directeur principal, Laurent Lepage ainsi que Nicolas Milot, un de ses principaux disciples. Ils m'ont tous deux enseigné les nuances et la profondeur de la démarche d'analyse stratégique. Je les remercie pour le temps qu'ils m'ont accordé, pour les conversations sur mon mémoire et que sais-je encore que nous avons eues. Je voudrais remercier l'ensemble de l'équipe du projet de recherche Salix en agriculture pour une bande riveraine énergétique (SABRE), mon co-directeur Marc Lucotte en particulier, pour m'avoir offert de me joindre à son équipe.

Finalement, je tiens à remercier tous ceux qui, au fil des ans, ont permis à l'*Institut des sciences de l'environnement* d'exister. L'expérience académique multidisciplinaire que j'y ai vécue a été extrêmement formatrice. Le croisement de toutes ces différentes disciplines et les origines, tant disciplinaires que géographiques et culturelles très diversifiées des étudiant.e.s m'auront ouvert l'esprit et m'auront fait progresser comme jamais.

Merci aussi à Daniel, mon père, fils d'ouvrier et de couturière, qui a ouvert la voie universitaire pour ses fils. Merci à Diane, ma mère, correctrice chevronnée, mais surtout mon soutien en temps de découragement. Et merci à Guillaume, mon frère, qui m'aura battu au fil d'arrivée de la maîtrise, mais qui aura été, tout au long de celle-ci, une grande source de motivation et de dépassement pour moi.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES ABRÉVIATIONS	ix
RÉSUMÉ	xi
ABSTRACT (ENGLISH)	xiii
CHAPITRE I	
NORMALISER ET METTRE EN ŒUVRE SANS APPLIQUER :	
ANALYSE STRATÉGIQUE DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU EN	
MILIEU AGRICOLE	1
1.0 Problématique générale	1
1.1 Cadres théorique et analytique	2
1.1.1 Sociologie de l'action organisée de Crozier et Friedberg	3
1.1.2 Gouvernance	13
1.2 Revue de littérature	14
1.3 Problématique spécifique : normaliser et mettre en œuvre sans appliquer	18
1.4 Méthodologie, échantillonnage	24
1.4.1 Échantillonnage	25
1.4.2 Limites et portée	26
CHAPITRE II	
CADRE RÉGLEMENTAIRE FORMEL	29
2.0 Introduction	29
2.1 Historique de la gestion de l'eau en milieu agricole	31
1972 : Loi sur la qualité de l'environnement	32
1987 : Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables	33

Années 1990 : consultations publiques	36
2002 : Politique nationale de l'eau : L'eau. La vie. L'avenir.	37
2004 : Écoconditionnalité	38
2006 : Loi sur le développement durable	40
2009 : Loi sur le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection	40
2.2 Fondement légal de la protection de l'eau	41
2.2.1 Division constitutionnelle	41
2.2.2 Responsabilités fédérales	42
2.2.3 Responsabilités provinciales	48
2.3 Évolution de la jurisprudence en droit de l'environnement	70
CHAPITRE III	
L'INTERDÉPENDANCE DES ACTEURS AU SEIN DU SYSTÈME D'ACTION	
CONCRET	77
3.0 Introduction	77
3.1 Le producteur agricole, ses associés, ses employés	78
3.2 Le représentant de l'industrie (ou vendeur)	80
3.3 Les agronomes liés, non liés et à la pige	82
3.4 Les agronomes facultatifs	85
3.5 Le syndicat des producteurs	87
3.6 Le ministère de l'Agriculture	90
3.7 La Financière agricole	93
3.8 Le ministère de l'Environnement	93
3.9 Le palier municipal	96
3.10 L'organisme de bassin versant	103
3.11 Discussion et conclusion	104
CHAPITRE IV	
ENJEUX, STRATÉGIES ET RESSOURCES	109
4.0 Introduction	109
4.1 Enjeux entourant les bandes riveraines	110
4.1.1 Pour les producteurs réfractaires : productivité et propriété	110

4.1.2	Pour les producteurs proactifs	113
4.1.3	Pour les agronomes	115
4.1.4	Dans les municipalités	117
4.1.5	La fonction publique	122
4.2	Discussion : analyse des stratégies	124
4.2.1	Ministère de l'Environnement	125
4.2.2	Le palier municipal	132
4.2.3	Les agronomes	137
4.2.4	L'Union des producteurs agricoles, relais vers les producteurs	139
4.3	Ressources	141
4.4	Métaenjeux	144
4.5	Conclusion	146
ANNEXE A : FIGURE 1 : CRITÈRES D'IDENTIFICATION D'UN FOSS50 (MDDEFP, 2013B)		151
ANNEXE B : LE GUIDE D'ENTRETIEN		153
ANNEXE C : FIGURE 2 : ORGANIGRAMME DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES		157
BIBLIOGRAPHIE		159

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	45
Tableau 2	63
Tableau 3	68
Tableau 4	69

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ASRA :	programme d'Assurance stabilisation du revenu agricole du MAPAQ
BAPE :	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BR :	bandes riveraines
BV :	Bassin versant
FADQ :	Financière agricole du Québec, organisme public administré en grande partie par l'UPA (5 sièges sur 15 au CA)
FPCC :	Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec
FQM :	Fédération québécoise des municipalités
GIEBV :	Gestion intégrée de l'eau par bassin versant
LAU :	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (1979, toujours en vigueur)
LHE :	Ligne des hautes eaux
MAMOT :	ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (d'avril 2014 à ce jour)
MAPAQ :	ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDDEP :	ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (de mars 2005 à 2013)
MDDEFP :	ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (de 2013 à avril 2014)
MDDELCC :	ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (d'avril 2014 à ce jour)

x

MDDP :	ministère du Développement durable et des Parcs (de février à mars 2005)
MEF :	ministère de l'Environnement et de la Faune (de janvier 1994 à décembre 1998)
MENV :	acronyme générique utilisé en lieu et place des différents noms qu'aura eu le ministère de l'Environnement; le ministère a effectivement porté ce nom de décembre 1998 à février 2005
MENVIQ :	ministère de l'Environnement du Québec (de la fondation en 1979 à janvier 1994)
MFFP :	ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (avril 2014 à ce jour)
MRC :	Municipalité régionale de comté
OAQ :	Ordre des agronomes du Québec
OBNL :	Organisme à but non lucratif
OBV :	Organisme de bassin versant, comité de concertation responsable au Québec pour la production des PDE
PAA :	Plan d'accompagnement agroenvironnemental
PAEF :	Plan agroenvironnemental de fertilisation
PAEQ :	Programme d'assainissement des eaux du Québec (sous MENV jusqu'en 1994, puis sous le ministère des Affaires municipales)
PDE :	Plan directeur de l'eau, document produit par les OBV en consultation avec les acteurs locaux du bassin versant qui hiérarchise les actions à prendre régionalement en matière de gestion de l'eau
PNE :	Politique nationale de l'eau (2002)
PPRLPI :	Politique de protection des rives, du littoral et de la plaine inondable (1987, 91, 96, 2005)
REA :	Règlement sur les exploitations agricoles, remplace le RRPOA
SAC :	système d'action concret
SAD :	Schéma d'aménagement et de développement (de la MRC)

RÉSUMÉ

Au Québec (Canada), le respect d'une bande riveraine de 3 m en milieu agricole est prévu dans la PPRLPI depuis 1991, mais son application faisait encore notoirement défaut en 2015, 24 ans plus tard. C'est ce décalage entre le cadre réglementaire formel et son application concrète par des acteurs réels que nous avons étudié ici, grâce aux outils de l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg. Nous avons fait et analysé 37 entretiens semi-dirigés : 14 producteurs ou ex-producteurs agricoles, 4 représentants des producteurs, 4 fonctionnaires provinciaux, 7 fonctionnaires, cadres et élus municipaux, 11 agronomes ou fournisseurs de produits et services agricoles, 3 responsables de projets d'intervention en bassins versants agricoles, 1 chargé de projet d'organisme de bassin versant et 1 juriste en droit de l'environnement. À cette méthode de recherche, nous ajoutons une revue de la jurisprudence pour montrer comment l'interprétation judiciaire fait, elle aussi, évoluer la signification du texte. Au chapitre 2, nous avons démontré la pertinence de cet apport méthodologique par l'étude du jugement Tôth dans l'Affaire Sutton et la réinterprétation de l'ensemble des lois existantes qu'il oblige, avec la Loi sur le développement durable en tête.

Nous avons montré comment deux sous-systèmes cohabitent dans un grand système d'action concret, un premier, d'une importance marginale, acceptant la démarche agroenvironnementale, alors qu'un sous-système de plus grande ampleur la rejette *de facto*, parfois en y associant une acceptation symbolique. Ce dernier, largement supérieur en nombre, réussit à fonctionner bien que les acteurs y enfreignent le cadre réglementaire quotidiennement, et ce, sans être sanctionnés. Nous avons aussi montré la résistance, dans le système, à reprendre la norme de 3 m de BR, à l'appliquer, ainsi que les stratégies utilisées : les élus municipaux refusent d'être les exécutants de Québec, les producteurs réfractaires, quant à eux refusent, avec l'appui de l'UPA, de se voir imposer des restrictions sur leurs exploitations, sur *leur* propriété; de plus, les agronomes se retrouvent dans une situation où leur mandat de certifier la présence et la qualité des bandes riveraines, comme professionnel, membre d'un Ordre, entre en conflit avec le renouvellement annuel du contrat qui les lie aux producteurs.

Les fonctionnaires, autant provinciaux que municipaux, ceux qui sont responsables de la protection de l'environnement au nom de l'État, manquent tellement d'appui politique de la part des élus qu'ils sont incapables d'utiliser les pouvoirs qui leurs sont pourtant garantis par la loi. Les ministères passent par une incitation financière et technique au respect de la norme, les municipalités remettent à plus tard l'application réelle en zone agricole ou adoptent, symboliquement, une réglementation plus sévère, toujours sans l'appliquer. Résultat : les producteurs proactifs volontaires sont surtaxés et les producteurs réfractaires laissés tranquilles, avec conséquemment des niveaux importants de pollution agricole diffuse.

Mots clefs : gouvernance environnementale, gouvernance agricole, pollution agricole diffuse, bandes riveraines, Québec (province de), analyse stratégique, analyse stratégique des organisations (ASO), sociologie de l'action collective, sociologie de l'action organisée, gouvernance, gestion intégrée de l'eau, Lanaudière, Laurentides, producteurs agricoles, ministère de l'Environnement, MENV, ministère de l'Agriculture, MAPAQ, Union des producteurs agricoles, UPA, agronomes, Ordre des agronomes du Québec, OAQ.

Keywords : environmental governance, agricultural governance, governance, non-point agricultural pollution, riparian strips, Québec (province of), strategic analysis, strategic analysis of organizations, collective action sociology, organized action sociology, governance, integrated water management, Lanaudière, Laurentides, Laurentians.

ABSTRACT

In Québec (Canada), a 3 m riparian buffer strip (RBS) norm is in place since 1991 through the PPLRLZF (*PPRLPI*). In 2015, 24 years later, in field implementation of the norm was still notoriously lacking. It is this gap between the formal regulatory framework and its actual establishment in the fields' edges that has been studied in the perspective of organizational analysis (Crozier and Friedberg, 1977). We have interviewed 37 actors linked to the RS norm, including 17 corn and soya producers. To complete this research method, a jurisprudence review was added, in order to show how the meaning of the legal texts had evolved through judiciary interpretation, though the texts themselves did not change. In chapter 2, we demonstrated the value of this methodological innovation through the study of the *Sutton case*, showing the new interpretation commanded on existing laws through the lens of the *Loi sur le développement durable* (Sustainable development Act).

We have shown how two distinct sub-systems get along in a greater « organized collective action », a smaller one accepting the agri-environmental evolution while the main sub-system is in fact rejecting it, sometimes symbolically accepting parts of it. The latter survives successfully, though the actors involved violate the formal regulatory framework in their daily practices, without being sanctioned. We also showed the resistance, in the system, to accept the 3 m RBS norm and to apply it as well as the strategies used : mayors and city councilors refuse to simply relay a norm the province imposes; the resisting producers, with the help of their union (UPA), refuse to accept the restrictions imposed on *their* property; moreover, agronomists are trapped in a situation in which their mandate to certify the presence and quality of the RBS, as professionals, members of an Order, is opposed to their annual contract renewal with the producers.

Civil servants and municipal officers, those responsible for protecting the environment for the State, lack the political support from their elected superiors and in consequence they do not use the authority that the law allows them. Ministries strategically prefer financial and technical incentives supporting compliance; municipalities push back actual implementation in farming sectors or symbolically adopt stricter rules without implementing them. The result is that the resisting producers are left undisturbed while imposing a burden only on the proactive producers who accept it with, consequently, continuing high non-point agricultural pollution.

« La protection de l'environnement est désormais considérée comme ne relevant pas de l'ordre privé, de l'approximation et du bon vouloir des propriétaires et usagers, mais devient un projet collectif, appuyé par une législation et une réglementation civile, administrative et pénale, symbole du caractère d'intérêt et d'ordre public qu'elle revêt. »

Juge Beaudoin, Municipalité régionale de comté d'Abitibi c. Ibitaba ltée

CHAPITRE I

NORMALISER ET METTRE EN OEUVRE SANS

APPLIQUER : ANALYSE STRATÉGIQUE DE LA

GOUVERNANCE DE L'EAU EN MILIEU AGRICOLE

1.0 Problématique générale

Depuis ce qu'il est convenu d'appeler la « révolution verte », l'agriculture est passée, en quelques décennies, d'un mode de vie paysan à une exploitation industrielle, au Québec comme ailleurs (Dupont, 2009). Comme pour d'autres secteurs industriels, l'échelle des extractions et des rejets dépasse dorénavant la capacité de charge des écosystèmes supportant ces activités. « Les conséquences négatives de l'activité agricole sur la faune aquatique résultent de modifications de deux ordres : la dégradation de la qualité de l'eau et celle de l'habitat. » (MENV, 2003:52)

Les impacts biologiques et écologiques de l'agriculture d'aujourd'hui sur les écosystèmes aquatiques et riverains sont omniprésents. Au Canada, les surplus d'azote dans nos systèmes agricoles constituent un problème majeur (Parris, 2011). Au Québec par exemple, « dans neuf bassins [versants] jugés fortement agricoles [...] l'agriculture a contribué pour 70% à 90%

des flux d'azote total et pour 60% à 85% des flux de phosphore total en 1995 » (MENV, 2003:34). À l'échelle du Québec, ce lessivage est accompagné d'« une perte de sol arable évaluée à de 3 millions de tonnes par an » (BAPE, 2000:14).

Malgré la connaissance que nous en avons, cet état de fait se perpétue. Nous nous proposons d'examiner ce qui permet ces dépassements dans le « cadre de gouvernance » où se croisent les politiques de protection de l'eau et les politiques agricoles en prenant comme cas d'espèce l'application de la norme de bandes riveraines de 3m sans culture le long des cours d'eau en zone agricole contenue dans la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (PPRLPI) du Québec. L'interface des politiques agricoles et environnementales représentant des impératifs divergents, le Vérificateur général du Québec (1996: par. 2.45-2.52) et le Barreau du Québec (1996, 2007) y ont relevé de nombreuses incohérences (Boutin, 2004; 2005; Provençal, s.d.; Francoeur, 2006). Il sera d'autant plus pertinent d'y comprendre les différentes stratégies utilisées par chacun des acteurs dans l'application concrète des normes prévues, chacun tirant pour l'atteinte parallèle de ses objectifs propres.

Tout d'abord, nous commencerons par clarifier les concepts centraux de notre approche théorique : l'analyse stratégique de l'action organisée (Crozier et Friedberg, 1977). Nous définirons ensuite plus précisément notre problématique en termes sociologiques et de politique publique, avant de montrer l'apport scientifique que notre démarche représente pour l'étude de la gouvernance en général, particulièrement pour la gouvernance environnementale au Québec – avec la forme diffuse et décentralisée qu'elle prend. Nous terminerons ce chapitre avec les détails de notre méthodologie.

1.1 Cadres théorique et analytique

Pour comprendre comment peut se perpétuer une situation où la pollution agricole diffuse est connue et pour laquelle les impacts sur les écosystèmes sont assez bien documentés (MENV, 2003; Berryman, 2008; Gangbazo, Roy et Le Page, 2005; Giroux, 2002 et 2010; Giroux et Pelletier, 2012) alors même qu'un « cadre règlementaire formel » existe pour les éviter, nous

utiliserons « l'analyse stratégique », démarche particulière à la sociologie de l'action organisée proposée par Crozier et Friedberg (1977). Grâce à cette approche, nous étudierons comment, au croisement des politiques agricoles et de protection de l'eau, le cadre de gouvernance rend possible cet état de fait. Avec cette approche théorique, on regarde en parallèle le « cadre règlementaire formel » et son application concrète par l'ensemble des acteurs, en focalisant notre attention sur les points où les deux sont en décalage – ces libertés prises autour de la règle formelle étant, pour nous, les symptômes des jeux de pouvoir qui nous intéressent.

Après une revue des trois grands postulats de l'approche et des principaux concepts, nous traiterons de son application au domaine de la politique environnementale : comment cette approche inductive ouverte à des objets d'action collective plus flous et hétérogènes permet d'envisager des solutions à des blocages jusqu'ici insolubles? Nous concluons cette section avec notre définition de « gouvernance », terme omniprésent actuellement dans l'étude des politiques publiques, mais dont les définitions varient et divergent.

1.1.1 Sociologie de l'action organisée de Crozier et Friedberg

Crozier et Friedberg (1977) se posent en faux à la fois face aux approches rationalistes et déterministes. Ils y répondent par une démarche ancrée dans le concret, dans la réalité des situations subjectives des acteurs et des contraintes structurelles qu'imposent les organisations :

Au lieu donc d'exagérer la liberté et la rationalité de l'acteur pour ensuite la restreindre arbitrairement, ne serait-il pas plus efficace et aussi plus réaliste de renverser la démarche pour essayer de reconstruire la liberté et la rationalité, toujours limitées et contingentes, de l'acteur, en reliant sa conduite au contexte dans lequel on l'observe, et pour proposer à partir de là une interprétation des mécanismes concrets de réduction eux aussi toujours contingents qui maintiennent l'organisation comme un ensemble intégré? (p. 54)

La critique principale que Crozier et Friedberg (1977) développent contre la sociologie du travail – École dont ils sont issus tout en s'en démarquant – porte sur ses postulats

épistémologiques : sur la rationalité de l'acteur et de l'organisation; sur le déterminisme du système et son corollaire le niveau d'agence de l'acteur; sur le mode d'existence de l'organisation et sur la méthodologie que ces postulats impliquent ainsi que sur la portée des résultats. Crozier et Friedberg (1977) traitent de sociologie de l'action organisée et leur approche s'applique à un objet plus large que l'entreprise, l'usine ou la bureaucratie, bien que beaucoup de leurs travaux de terrain se réfèrent à ces dernières. C'est Lepage et coll. (2002) qui étendront cette démarche de la sociologie aux sciences de l'environnement, prenant comme objets différentes actions organisées liées à la gouvernance environnementale, soit pour la protection ou la restauration des écosystèmes.

1.1.1.1 L'acteur, sa liberté, sa rationalité et ses relations

Le premier grand postulat de Crozier et Friedberg (1977) concerne l'acteur. Ils postulent que celui-ci garde toujours une marge inaliénable de liberté, même s'il est contraint par son environnement – contrainte qui n'équivaut jamais à un déterminisme; malgré le carcan qu'une organisation chercherait à imposer à ses composantes, « [t]outes les analyses un peu poussées de la vie réelle d'une organisation ont révélé à quel point les comportements humains pouvaient demeurer complexes et combien ils échappaient au modèle simpliste d'une coordination mécanique ou d'un déterminisme simple » (p. 41). Ils ne vont pas jusqu'à postuler la liberté absolue de l'acteur, celui-ci devant toujours s'ajuster aux contraintes imposées par la structure de l'organisation à laquelle il adhère. Gardons-nous aussi de déduire de cette liberté inaliénable que la relation entre les acteurs est pour autant égalitaire. La « conduite humaine [est donc] toujours la mise en œuvre d'une liberté, si minime soit-elle. Elle traduit un choix à travers lequel l'acteur se saisit des opportunités qui s'offrent à lui dans le cadre des contraintes qui sont les siennes. » (p. 45-46)

Pour Crozier et Friedberg (1977), l'acteur, loin de n'être qu'un rouage d'un système qui lui échappe, a non seulement cette marge de liberté, mais il a aussi des objectifs propres qu'il tente d'atteindre parallèlement aux buts de l'organisation, bien que ces objectifs ne soient pas nécessairement stables dans le temps, ni ne forment des « projets cohérents » (p. 55). Il faut

souligner, en toute cohérence avec cette liberté inaliénable, que l'acteur participe librement à une « action organisée », qu'il en endosse au moins partiellement les objectifs et qu'il la considère comme un milieu propice à l'atteinte de ses objectifs, sans quoi il n'y agirait pas. Il use, pour l'atteinte de ses objectifs, des ressources en sa possession pour négocier – à la limite seulement inconsciemment ou implicitement – avec les autres acteurs, prenant en compte ce qui le contraint : l'environnement et les règles et actions prévues.

Concrètement, dans le cas que nous étudions, ces ressources sont de plusieurs ordres : pour les agronomes et inspecteurs responsables, la capacité à identifier les producteurs hors norme et les connaissances techniques; pour les producteurs agricoles, la connaissance de ses droits et surtout la capacité de les faire respecter, tout comme le libre choix de leur agronome et le renouvellement annuel des mandats de ce dernier; l'absence de supervision et de suivi du ministère responsable de la politique pour les conseils municipaux se refusant à adopter ou à appliquer la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI) chez eux; pour les élus locaux et les maires en particulier, l'ascendance sur l'administration locale.

L'acteur, pour atteindre ses objectifs, fait aussi face à des contraintes. Elles peuvent être de différents ordres : l'absence de sécurité d'emploi, la dépendance à un tiers pour une ressource vitale, l'obligation de rendre des comptes ou encore, de façon plus terre à terre, d'être soumis aux aléas de la nature pour sa production.

Il est évident que, dans le monde réel, les objectifs des uns et des autres divergent, voire s'opposent, même chez les participants d'une même organisation ou d'une même action organisée, particulièrement dans la protection de l'environnement en milieu agricole. Il s'agit d'un « enjeu » dans les termes de l'analyse stratégique, soit le point d'achoppement sur lequel s'opposent deux acteurs dans l'atteinte de leurs objectifs respectifs. Pour surmonter ce blocage, et en prenant toujours en compte les contraintes de leur système, chaque acteur cherche à maximiser son propre pouvoir dans ses relations, en agissant *stratégiquement* : en rendant ses agissements, son application du cadre formel prévu aussi imprévisibles que possible pour les autres acteurs, sans pour autant faire implorer l'organisation, l'action organisée, car, comme nous le soulignons plus haut, il est fondamental que tout acteur y

trouve son compte, sans quoi il n'y participerait pas. Cette satisfaction peut être aussi simple que le besoin d'un revenu ou aussi floue que le sentiment de se réaliser, ou même l'impression de faire son devoir.

Crozier et Friedberg (1997) analysent le comportement des acteurs comme étant des *stratégies*. Cela se fonde sur quelques bases empiriques : premièrement, l'acteur, tout en ayant des objectifs propres, n'en a pas une idée absolument claire de sorte que ceux-ci peuvent être appelés à changer au fil des imprévus découlant des interactions avec les autres acteurs. Deuxièmement, même la passivité doit être considérée comme une décision active. Troisièmement, tout comportement a un sens, et le fait qu'un chercheur ne puisse relier un comportement à un objectif rationnel identifié ne signifie en rien qu'il ne puisse être rationnel. En plus de ce sens subjectif pour l'acteur, le comportement stratégique adopté « comportera toujours deux aspects contradictoires et complémentaires » (p. 91), l'un qu'on pourrait qualifier de défensif par lequel on chercherait à protéger les zones d'incertitude en son contrôle contre les autres acteurs, l'autre, offensif, par lequel l'acteur chercherait à augmenter, aux dépens des autres, les zones d'incertitude sous son contrôle. Au total, le grand apport de cette notion de stratégie est de prémunir le chercheur contre la facilité de déclarer irrationnel tout comportement qui ne cadre pas dans ses catégories possibles. (p. 53-57)

Pour cette négociation stratégique, aucun acteur n'est cependant *absolument* rationnel, au sens où les théories libérales l'entendent, et c'est là le second grand postulat sur l'acteur. La rationalité est vue comme limitée par, *primo*, l'incapacité cognitive de connaître toute l'information pertinente et de la considérer; *secundo*, par le temps : on a toujours une échéance et toute décision s'inscrit dans une séquence; *tertio*, par les valeurs et intérêts de l'individu par qui la règle est médiatisée. Les sociologues de l'action organisée insistent sur l'absence de voie unique idéale pour la résolution de problèmes, vu la variation des individus et des contraintes.

Le troisième postulat de cette approche est que toutes les relations impliquent un certain pouvoir. Ici, il nous faut caractériser le pouvoir, car c'est par cette nuance que la sociologie de l'action organisée gagne en subtilité. Personne n'a intrinsèquement de pouvoir, car il découle de la relation. Il n'est pas non plus à sens unique, car grâce à la « marge de liberté »

inaliénable de l'acteur, celui-ci, même le plus démuné, conservera toujours une capacité de résistance, de frein, dans l'accomplissement de sa tâche, voire même un ascendant sur son supérieur hiérarchique. Dans le cas qui nous concerne, ce sera le producteur agricole qui, malgré sa position atomisée, réussira, contre-intuitivement, à résister à la volonté de l'État.

1.1.1.2 Organisation, action organisée et système d'action

Il nous faut maintenant définir l'organisation. Pour Crozier et Friedberg (1977) l'organisation a ceci de particulier qu'elle n'existe pas d'elle-même, elle n'est pas « naturelle » et ne va pas de soi; c'est « un construit » (p. 64). Elle n'existe concrètement qu'à travers les relations qu'entretiennent un ensemble d'acteurs,

dans une telle perspective, l'extension et les limites du système d'action pertinent qui sous-tend une organisation, et conditionne en dernier ressort la capacité d'action de ses membres, ne sauraient être définies de façon *a priori* par les frontières officielles de celle-ci, ni par des critères formels tels que l'appartenance ou la non-appartenance à cette organisation. *Elles deviennent elles-mêmes problème et objet de recherche* et ne pourront être déterminées qu'en fin de parcours, lorsqu'on aura inventorié le *ressort* de l'organisation. [...] C'est en tout cas ce système d'action plus large qu'il faut délimiter et dont il faut comprendre les mécanismes de régulation si l'on veut comprendre et expliquer les phénomènes et processus qui s'observent au sein même d'une organisation. (p. 179-181, italiques originaux)

En conséquence, l'organisation

ne peut être analysée comme l'ensemble transparent que beaucoup de ses dirigeants aimeraient qu'elle soit. Elle est le royaume des relations de pouvoir, de l'influence, du marchandage, du calcul. Mais elle n'est pas davantage l'instrument d'oppression qu'elle apparaît à ses détracteurs, car ces relations conflictuelles ne s'ordonnent pas selon un schéma logique intégré. Elles constituent le moyen pour d'innombrables acteurs de se manifester, de peser sur le système et sur leurs partenaires même si c'est de façon très inégale. (p. 45)

Toujours selon Crozier et Friedberg (1977), l'organisation, forme plus formelle et visible de la simple « action collective », n'est que le résultat négocié entre acteurs d'un ensemble de règles et de contraintes à l'action qui permettent à tous d'entrer dans une coopération – une action collective ou organisée – sans craindre de tout y perdre. Ce sont donc, contre-

intuitivement, ces contraintes qui fondent la liberté des acteurs dans l'organisation (p. 35), car ses « caractéristiques structurelles [...] constituent les *contraintes* qui s'imposent à tous les participants » (p. 78). Cette entente première « rend possible l'existence de relations de pouvoir et en fonde la permanence. [...] La structure et les règles gouvernant le fonctionnement officiel d'une organisation déterminent les lieux où des relations de pouvoir pourront se développer [...] elles créent et circonscrivent des *zones d'incertitude organisationnelles* que les individus et les groupes tenteront inévitablement de contrôler » (p. 78). Cet ensemble dont il nous faudra déterminer les frontières et au sein duquel s'opposent les acteurs sur différents enjeux, usant stratégiquement de leurs ressources pour atteindre leurs objectifs malgré les contraintes, c'est le « système d'action concret » (p. 278).

Spécifions ici que Crozier et Friedberg (1977) en arrivent à « distinguer quatre grandes sources de pouvoir correspondant aux différents types de sources d'incertitudes particulièrement pertinentes pour une organisation » (p. 83). Succinctement, ce sont l'expertise fonctionnelle propre, la connaissance de l'environnement – au sens d'entourage – de l'organisation, « la maîtrise de la communication » interne et « celles enfin qui découlent de l'existence de règles organisationnelles générales » (p. 83). Dit autrement, dans l'organisation, les acteurs définissent quelles ressources permettent le contrôle des « zones d'incertitude » pour une coopération en particulier. Les auteurs ajoutent qu'un atout important découlant de la situation sociale de l'acteur est de pouvoir « jouer sur plusieurs relations de pouvoir à la fois », ce qui, à la fois, lui sert de « protection contre les risques de pertes » et lui « fournit de meilleures possibilités de jeux offensifs » (p. 74). Un acteur côtoyant plusieurs milieux, se retrouvant dans différentes sphères, a aussi une ressource non négligeable par sa capacité à influencer l'environnement de l'organisation. Ces ressources n'aident, bien sûr, que dans la mesure où elles sont mobilisables et pertinentes à l'enjeu, qu'elles servent à asseoir la relation de pouvoir. Situer « les acteurs dans un champ social structuré [...] permet d'intégrer dans la réflexion les inégalités sociales entre acteurs qui font que certains auront dès le départ plus de chances que d'autres de s'établir en situation de domination » (p. 76). Un tel acteur, pouvant jouer sur plusieurs tableaux, est dit « *marginal-sécant* » (p. 86, en italique dans l'original). Les auteurs donnent en exemple le voyageur de commerce ayant des

connaissances en plusieurs lieux ou le représentant syndical dont la voix a plus d'ascendance sur une assemblée que celle des autres ouvriers au moment de considérer la grève.

Soulignons que les « sources d'incertitude » ne sont pas des « ressources 'objectives' », et les considérer telles mènerait à « néglige[r] de s'interroger sur les conditions de négociations qui définissent les possibilités des sous-unités d'utiliser vraiment le pouvoir que leur confère la maîtrise d'une source d'incertitude, et ne permet[trait] guère d'expliquer le fonctionnement d'une organisation à travers la dynamique du système de pouvoir qui la sous-tend » (Crozier et Friedberg, p. 79 note 27).

Crozier et Friedberg (1977) proposent donc, dans le cadre de leur sociologie de l'action organisée, l'analyse stratégique des organisations (ASO). Le but de cette démarche en deux temps est de voir ressortir le « jeu » (chap. 3) qui s'organise entre les acteurs autour de ce qui est prévu en théorie par le cadre formel. Ici, « jeu » doit être compris comme la somme de deux significations : c'est à la fois la *partie* à laquelle participent tous les acteurs pour atteindre en parallèle l'objectif de l'action organisée et leurs objectifs propres; le jeu c'est aussi *l'écart*, le *décalage* entre le cadre formel et son application concrète qui se ménage dans la pratique quotidienne, résultant de cette partie. Soulignons ici que ces décalages, bien qu'ils puissent être intuitivement considérés comme allant nécessairement à l'encontre de l'objectif principal de l'organisation ou de l'action organisée pour n'avantager que les acteurs qui s'éloignent de la marche à suivre, c'est souvent le contraire qui est observé : tous ces petits arrangements permettent souvent de passer outre un ensemble de situations qu'il serait fastidieux de normaliser absolument, permettant de cette façon un fonctionnement plus fluide. L'exemple parfait pour démontrer ce point par l'absurde est que certains syndicats d'employés utilisent l'application à la lettre de la convention collective comme moyen de pression; ce respect ponctuel pour chaque définition de tâche ayant souvent pour conséquence de rendre l'organisation inopérable tant elle en résulte rigide.

Insistons : le concept de jeu que nous utilisons ne doit pas être confondu avec celui de la « Théorie des jeux » (Eber, 2013), en économie et en mathématiques, approches qui postulent que le comportement de l'acteur est *déterminé* par le système, par les règles du jeu – limitant le champ des possibles à une matrice 2 X 2 – au point que l'individu, à tout poste, est

interchangeable sans impact sur le résultat attendu, puisque chacun est *absolument* rationnel – entendu ici comme la maximisation des gains et la minimisation des pertes. En un mot, la Théorie des jeux nie la capacité d'agence de l'acteur, alors que nous en faisons l'un des axes centraux de notre analyse.

1.1.1.3 Analyse stratégique : méthode et analyse

Comme les acteurs ne sont pas considérés avec des *a priori* limitatifs en sociologie de l'action organisée – allant même jusqu'à laisser des acteurs individuels cohabiter avec des acteurs organisationnels – ni considérés comme prévisibles, notre démarche de recherche, l'analyse stratégique des organisations, appliquée à l'action organisée, implique d'aller voir concrètement, sur le terrain, la réalité de ces relations prévues dans le « cadre formel » : c'est-à-dire quels sont les différents acteurs et comment se constitue le « système d'action concret ». Avant d'en arriver à interviewer directement les acteurs, le chercheur doit s'approprier ce « cadre formel » contraignant l'ensemble des relations et des actions, dictant la marche à suivre idéale, du moins théoriquement – étape prenant généralement la forme d'une revue documentaire. Dans notre cas, le « cadre formel » est l'ensemble des lois, règlements et politiques de protection de l'eau en milieu agricole et la répartition des responsabilités aux différents organismes publics ou privés – leur organigramme. Ce peut être, dans d'autres cas, une convention collective ou une liste de tâches attribuées aux différents postes de travail.

Ensuite seulement, le chercheur sera à même d'identifier comment s'organise l'action étudiée dans le « système d'action concret » (SAC) – l'ensemble des acteurs interagissant réellement dans le cadre d'une action organisée. Par la suite, sur la base de ces entretiens avec tous les acteurs qui font partie du système d'action, le chercheur, dans sa démarche inductive, découvre les frontières du SAC au fur et à mesure des entretiens. Une fois que les frontières sont établies et qu'un ensemble d'acteurs permettant d'atteindre la saturation théorique est rencontré, un sociogramme en est induit. C'est le schéma de l'ensemble des relations concrètes ayant lieu et des qualités attribuées à celles-ci par les acteurs.

Contrastant ce sociogramme avec l'organigramme prévu, on y remarque des déphasages entre le cadre formel et l'application réelle bien qu'informelle : le *jeu* se révèle. Ces décalages sont l'indication qu'un acteur contrôle une « zone d'incertitude ». Ces points sont les emplacements des leviers de négociation dans la relation; moins un acteur est prévisible, moins les autres auront d'emprise sur lui. Ces points redéfinissent les relations auxquelles on s'attendrait en ne s'attardant qu'au cadre formel, et indiquent donc au chercheur de s'y attarder. À travers ces relations, les acteurs tenteront simultanément d'augmenter leur zone d'incertitude aux dépens de certains acteurs tout en la défendant face à d'autres. Chacun travaillerait ainsi constamment sur deux fronts, usant de stratégies dans ses relations avec les autres, selon les ressources dont il dispose, afin d'atteindre ses propres objectifs.

Dans l'étape suivante d'analyse, le chercheur s'attarde au rôle de chacun en se mettant à leur place – autant que faire se peut – afin de reconstruire la rationalité subjective de chacun. Pour ce faire, il recoupe les réponses obtenues lors de l'entretien avec l'acteur lui-même et celles portant sur celui-ci obtenues lors des autres entretiens. Avec cet ensemble de données, nous sommes en mesure d'identifier leurs objectifs, les enjeux auxquels ils font face pour atteindre ces derniers, de comprendre les contraintes et ressources qui aiguillent leurs actions, et les critères qui rendent ces ressources « pertinentes » et plus ou moins « mobilisables » (p. 77) et qui leur permettront de s'éloigner, par stratégie, de ce qu'on attend d'eux. L'objectif de cette étape est d'identifier les stratégies possibles et les stratégies choisies, celles préférées par les acteurs. Ensuite seulement, en dernière étape, nous pouvons nous attarder aux tendances dues aux contraintes du système dans le choix desdites stratégies. Il faut voir vers quelles actions le système contraint ses membres (sans les déterminer, encore une fois). C'est par une succession d'hypothèses, après plusieurs itérations, que le chercheur en arrive à un ensemble de stratégies cohérent, permettant de comprendre les pratiques des différents acteurs.

Les considérations de Crozier et Friedberg (1977) sur le système amènent une nuance fondamentale : ce n'est que par la médiation des règles par les acteurs que l'action organisée émerge, que l'ensemble fonctionne dans le présent et permet sa pérennité. On n'étudie pas l'organisation pour elle-même, mais plutôt l'action qui s'organise pour lui donner vie. C'est dans ce système d'action concret que des modes de fonctionnement, stratégies et alliances stables s'installent, que les enjeux quotidiens sont identifiés, négociés, résolus. C'est ce

désordre apparent dont l'analyse stratégique révèle justement l'organisation, les récurrences et les régularités.

C'est grâce à ses postulats, par son refus du prêt-à-porter théorique, dans ce regard forcé sur le concret, que l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977) dévoile son raffinement et c'est par là que leur démarche prend toute sa pertinence – qui révèle son grand potentiel, nous le pensons, dans un cas d'étude comme le notre où s'entrelacent trois niveaux de gouvernement, un puissant *lobby* et des acteurs atomisés qui interagissent dans à travers les dédales d'un corpus réglementaire complexe. On n'appliquera jamais une démarche inductive qui nous révèle la forme concrète de l'organisation si celle-ci est donnée *a priori*. On ne porterait jamais attention aux points d'incertitude si au départ l'acteur devait être prévisible et ne faisait qu'appliquer les règles. La recherche-intervention usant de l'analyse stratégique et la démarche inductive d'entretiens semi-dirigés avec un ensemble d'acteurs en relation qui y est associée, peuvent « devenir un moyen heuristique particulièrement fécond pour l'étude des systèmes d'action plus diffus qui, à tous les niveaux, structurent l'action collective des hommes » (Crozier et Friedberg: 181-2).

L'analyse stratégique qui a été utilisée par Crozier transparait d'abord dans *Le Phénomène bureaucratique* (1965), le texte fondateur du mouvement, puis dans *Où va l'Administration française?* (1974) et l'ensemble de ses recherches subséquentes. Une seconde génération de chercheurs a utilisé l'analyse stratégique des organisations pour approfondir la recherche sur les différents processus d'implication citoyenne dans la protection et les projets de réhabilitation de l'environnement (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002) et leur mise en œuvre (Milot et Lepage, 2010). Parmi les différentes études produites sur ces objets au Québec, on en retrouve portant sur les organismes de bassin versant (OBV), acteur récent dans la gouvernance de l'eau au Québec, mais nous n'en avons trouvé qu'une seule sur le milieu agricole spécifiquement (Vachon, 2004).

1.1.2 Gouvernance

Avant d'aller plus loin, nous nous devons de définir ce que nous entendons exactement par « gouvernance », notion à la mode et « éminemment polysémique » comme le soulignent Milot et Lepage (2011:11). Rhodes (1996) identifie « au moins six usages distincts de gouvernance : pour État minimal, pour gouvernance corporative, pour la nouvelle gestion publique, pour la "bonne gouvernance", pour les systèmes sociocybernétiques, pour les réseaux auto-organisés. » (p. 653, notre traduction) De ces différents usages, il fait ressortir une base commune : des « réseaux entre organisations » ayant une façon propre à eux d'organiser les interactions (p. 660, notre traduction).

Rhodes ajoute que le « gouvernement est à la recherche d'un nouveau "code opératoire". Cette recherche implique de choisir entre des structures de gouverne (*governing structures*), la gouvernance étant l'une de ces structures » (p. 653, notre traduction). En cela, Rosenau, dont Rhodes rapporte les propos, « fait la distinction entre le gouvernement et la gouvernance, suggérant que le gouvernement réfère à « des activités reposant sur une autorité formelle », alors que la gouvernance réfère à « des activités reposant sur des objectifs communs » » (Rhodes, 1996: 657, citant Rosenau, 1992, notre traduction).

Paquet (2005, repris dans Milot, 2008) souligne qu'au-delà des différents sens donnés au terme, il faut surtout reconnaître que s'y combinent deux perspectives. D'un côté une « perspective descriptive [pour] décrire la manière dont une société s'occupe d'un enjeu », de l'autre « une perspective prescriptive [pour] proposer un modèle de gouvernance en particulier » (p. 184). En ce qui a trait spécifiquement à la ressource en eau, Milot (2008) précise le sens que nous souhaitons faire nôtre : « la gouvernance peut être comprise comme l'ensemble des institutions encadrant le rapport entre les individus, les collectivités et la ressource eau, de même que les processus de définition et de mise en œuvre de celles-ci. » (p. 186) Ici, pour Milot, « institutions » doit être compris dans son sens large. « Les institutions sont l'ensemble des 'règles' formelles et informelles qui influencent le comportement des individus. » (p. 185, fondé sur March et Olsen 1984 et Ostrom, 2007) « On y retrouve les lois, les politiques, les plans et les programmes définis par les agences publiques, de même que les normes construites et partagées dans une communauté

(croyances, valeurs, représentations). » (p. 185) Nous nous distinguons ainsi, dans notre démarche, de la prescription normative que certains auteurs incluent d'emblée, pour nous concentrer sur la description de la structure institutionnelle et normative existante et de son application concrète à un objet spécifique par des acteurs réels : la protection de l'eau en zone agricole.

Le passage sémantique du gouvernement et de la gestion vers la *gouvernance* n'est pas simplement esthétique. Le terme est à la mode, certes, mais il comporte une charge implicite normativement connotée qui en teinte l'usage et qui, en conséquence, se combine mal à sa nature polysémique. Tant et si bien qu'on doive, comme nous le faisons ci-haut, en exclure explicitement certains pans, dont nous refusons le sens et la connotation, en en donnant une définition négative pour compléter la définition positive qu'on désire associer, seule, au terme. Il n'est pas anecdotique, à ce sujet, de se rappeler que Friedberg titrait en 1992 un ouvrage *Gouvernement des universités*, et non *gouvernance*.

En accord avec notre cadre théorique de sociologie de l'action organisée, nous considérons deux composantes bien distinctes de cette gouvernance environnementale en milieu agricole : une première, plus formelle et théorique étant le « cadre règlementaire », c'est-à-dire l'ensemble des règles régissant les rapports attendus entre les acteurs; la seconde, plus concrète et focalisant sur la réalité de ces rapports, étant l'application sur le terrain, avec tous les détours et digressions quotidiens qu'elle implique.

1.2 Revue de littérature

Notre démarche vise à étudier, grâce aux outils théoriques et méthodologiques de la sociologie de l'action organisée de Crozier et Friedberg (1977), comment les acteurs agricoles et ceux de la protection de l'eau interagissent réellement et concrètement, quelles ententes tacites leur permettent de fonctionner au quotidien avec, ou malgré, les règles existantes. Nous avons choisi d'examiner l'application d'une norme de protection de l'écosystème aquatique et riverain, spécifiquement en milieu agricole, parce que la

dynamique y est nécessairement différente des autres contextes ayant été couverts à ce jour dans le domaine de la gouvernance de l'eau; vue l'importance de l'agriculture au Québec, tant du point de vue de notre attachement culturel au mode de vie agricole que par son importance comme secteur économique en régions rurales et périurbaines, que pour le rôle particulier que joue l'Union des producteurs agricoles comme *lobby* auprès des décideurs aux différents échelons politiques et administratifs. Voyons d'abord le terrain scientifique couvert à ce jour dans cette branche : la gouvernance environnementale appliquée à l'eau, pour le Québec.

La gouvernance environnementale, comme notion, a été passablement débattue, sous des horizons très variés (Duchemin, dir. Publ., 2011, spécifiquement Milot et Lepage; Létourneau; Salles; Truihlé-Marengo; Sierra et Lewis; Fréchette; Richard; Bigras). La gouvernance de la protection de l'eau en particulier est un objet sur lequel se sont penchés plusieurs chercheurs, sous différents angles. Pour le Québec en particulier, Choquette et Létourneau (2008) ont réalisé une grande revue de littérature multidisciplinaire.

Différents sous-objets de la gouvernance de l'eau ont focalisé l'attention : l'implication des communautés locales (Lepage, Gauthier et Champagne, 2002); l'émergence et l'évolution de la *Politique nationale de l'eau* (PNE) et par celle-ci de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) (Gareau et Lepage, 2005; Milot, 2008). Une partie de la littérature se penche sur le rôle de certains acteurs en particulier : Gagnon et ses collègues (2000) analysent le fonctionnement de « comités de suivi environnemental »; Milot et Lepage (2010) envisagent le chamboulement des interactions entre les différents acteurs de l'eau, provoqué par l'arrivée des organismes de bassin versant (OBV) et par la nouvelle reconnaissance formelle que leur donne la PNE – la nouvelle forme de gouvernance de l'eau au Québec. Ils observent que

les municipalités et les MRC assument des responsabilités importantes face à la ressource eau [dont] un ensemble d'exercices de réglementation. C'est notamment le cas de plusieurs politiques (par exemple la Politique de protection des bandes riveraines et du littoral) qui ne sont pas accompagnées de loi concernant leur application. Ainsi le gouvernement a transféré aux administrations locales la responsabilité – certains diront l'odieux – de développer la réglementation pertinente (p. 96, parenthèse originale)

Cet ensemble d'étapes plus ou moins floues, propre aux *politiques*, devant passer entre les mains de différents acteurs plus ou moins volontaires entre l'énoncé de la norme et son application réelle sur le terrain rend l'utilisation du cadre d'analyse organisationnelle d'autant plus pertinente et intéressante et permet « de mettre en lumière des dimensions ignorées ou mal connues des relations entre acteurs, pour une meilleure compréhension des dynamiques sociales collectives dans le domaine environnemental » (Vachon, 2004: 114). Vachon (2004) utilise une variante la démarche de Crozier et Friedberg pour traiter de la relation, dans le cadre d'organismes de bassin versant, entre les « acteurs environnementaux » et les « acteurs agricoles » spécifiquement (chap. 4). Son analyse lui permet de faire ressortir trois différents niveaux de conflit entre ces deux groupes : les conflits liés à leur « raison d'être définie par la mission et les objectifs de chaque partie » ; les « *conflits d'obstruction* [...] points de friction portant sur les pratiques d'autrui qui nuisent à chacun dans la poursuite de leurs objectifs propres » ; et les « *conflits satellites*, c'est-à-dire ceux qui reposent sur des considérations et des acteurs qui ne sont pas spécifiquement à caractère environnemental ou agricole, mais qui leur sont liés du fait qu'ils représentent des éléments essentiels de la raison d'être de l'un ou des deux groupes » (p. 132). Il démontre comment, malgré une opposition *a priori* forte à cause de leurs raisons d'être respectives fondamentalement opposées, ces deux groupes en viennent à collaborer pour résoudre certaines tensions qui les opposent dans le but d'améliorer pour chacun l'accès à certaines ressources autrement inaccessibles.

Dans ce cas, on peut imaginer une sorte d'échange de ressources, un troc de l'information entre les acteurs du secteur de l'agriculture et ceux du secteur de l'environnement avec l'engagement de ces derniers que ces informations serviront à formuler de meilleures propositions et à élaborer de meilleurs outils pour supporter les agriculteurs dans leur virage « vert ». L'échange est d'ailleurs intimement lié à la négociation. (p. 148)

C'est donc dire que ces acteurs que tout oppose, lorsqu'on les considère de loin, réussissent à collaborer, mais aucun d'entre eux ne verrait, toujours selon Vachon (2004), cette collaboration comme une fin en soi. Ils la voient plutôt comme le moyen – le plus efficace sinon le seul – d'accéder à des ressources renforçant chacun d'eux : soit, pour les producteurs agricoles et leurs représentants, la connaissance des meilleures pratiques agroenvironnementales, qui pourra leur servir tout à la fois à obtenir un gain réel pour leur entreprise en modifiant partiellement la régie interne de la ferme et à se crédibiliser comme

groupe en prenant, en apparence au moins, l'enjeu environnemental au sérieux. Pour les acteurs environnementaux, il est impératif de connaître les pratiques réelles qui ont cours sur les fermes, pour formuler une critique efficace et crédible – encore une fois – des dites pratiques. Boutin (2004) a décrit la nature conflictuelle des politiques de soutien au secteur agricole et celles de protection de l'environnement en général et de l'eau en particulier, répondant à des impératifs d'ordres différents. En effet, la

« modernisation » de l'agriculture a [...] été largement encouragée et soutenue par un ensemble de programmes et de politiques agricoles [...], cette intensification de l'agriculture aura aussi favorisé un accroissement important des pressions exercées sur les ressources [...] particulièrement en termes de contamination de l'eau [...]. Afin de contrer les impacts environnementaux engendrés par les activités agricoles, les pouvoirs publics ont instauré une panoplie de mesures d'intervention visant à contrôler la pollution d'origine agricole. (Boutin, 2004: 3)

L'État, au Québec, passe par une combinaison d'« interventions réglementaires » et de « mesures d'accompagnement ». Cet accompagnement peut être aussi bien financier que technique, certains programmes incluant les deux. La bande riveraine entre les champs et les cours d'eau est un exemple de ces mesures réglementaires : la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (PPRLPI) demande aux producteurs agricoles de laisser sans culture les trois premiers mètres bordant un cours d'eau, dont au moins un mètre sur le haut du talus, soit la partie plane du champ, et de faire de même pour le premier mètre bordant les fossés (Québec, 2005: a.3.2 f) (voir Annexe A). Lorsque comparée à d'autres juridictions en Europe, aux États-Unis et ailleurs au Canada, on voit que le Québec a, en matière de distance séparatrice entre les champs et les cours d'eau, des « exigences réglementaires parmi les moins contraignantes » (De Bailleul et Boutin, s.d.).

Le programme *Prime-Vert* du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), existant depuis 1999, « a pour objectif de promouvoir et de diffuser les bonnes pratiques agricoles, de soutenir les exploitations agricoles [...] afin qu'elles puissent se conformer aux lois, règlements et politiques environnementaux » (MAPAQ, 2009: 6). Le programme s'attaque, entre autres choses, à la « réduction de la pollution diffuse » en couvrant 100% des coûts liés au diagnostic des problèmes sur une ferme et « jusqu'à 90% des coûts admissibles [ce qui inclut les] implantations de bandes riveraines herbacées

permanentes au-delà des exigences de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables; implantation de bandes riveraines arborescentes ou arbustives de 5 mètres ou plus si cela fait partie des recommandations du diagnostic spécialisé » (MAPAQ, 2006: 27).

Malgré cette permissivité dans notre normalisation en matière de distance séparatrice et malgré l'existence de règlements et de programmes et mesures aidant les producteurs à s'y conformer, certaines normes restaient ordinairement inappliquées. Nous examinerons ce phénomène en prenant, comme exemple de la gouvernance de l'eau en milieu agricole, le cas particulier de la PPRLPI.

1.3 Problématique spécifique : normaliser et mettre en œuvre sans appliquer

Nous ne décrirons pas en détail le cadre réglementaire, mais ferons plutôt un tour rapide de l'histoire de la norme ainsi que de quelques textes nous mettant en lumière une problématique centrée autour de *l'application* de la norme de protection de la bande riveraine en milieu agricole. La norme québécoise est pour la première fois énoncée dans la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* en 1987, mais ne concerne pas encore les terres agricoles; cela viendra avec la seconde version, en 1991. C'est donc dire que la norme existe pour la zone agricole depuis plus de deux décennies.

Au fil des années, le non-respect manifeste de cette norme a été noté à plusieurs reprises. Déjà en 1998, le Groupe technique sur les bandes riveraines remarquait le « faible taux de conformité actuel aux exigences relatives à la protection du milieu aquatique lors des épandages de fertilisants » (1998:4). Depuis, Sager (2004) a produit son *Enquête sur l'application de la politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables par les municipalités*, document de référence sur les politiques de bandes riveraines. Ensuite, Bouchard (2009) a étudié l'application, par les municipalités locales, de la PPRLPI, en excluant toutefois d'emblée la zone agricole pour ne considérer que le secteur résidentiel

(p. 1). Sager démontre quant à elle qu'« [e]n 2003, les dispositions de la [PPRLPI] de 1996 ne sont mises en application¹ que sur une fraction seulement du territoire québécois puisque, [...] seules 14,2% des municipalités interrogées ont adopté un règlement de zonage conforme à la version de 1996 » (p. 29). Rappelons-le, la PPRLPI s'appliquait déjà au milieu agricole dans sa mouture de 1991, cela ne pointe donc pas nécessairement vers une réticence à inclure les terres agricoles dans la réglementation, mais nous indique tout de même un certain laxisme dans les mises à jour en cette matière. On y apprend aussi que seulement 53,3% des municipalités exige une bande riveraine (à la connaissance de son personnel), et de celles-ci, 61,7% exige qu'elle ait plus de 3m. Résultat anecdotique ou symptomatique : 25% exige un permis pour cultiver la bande riveraine, alors que la PPRLPI le proscrit absolument!

Résultat plus fondamental pour nous : 70,8% des municipalités « considère que les agriculteurs ne respectent pas les bandes riveraines » et malgré cela, 90,3% du total n'est jamais intervenu (Sager, 2004: 20-22), malgré les douze années passées depuis l'inclusion des terres agricoles dans la *Politique*. Voilà le problème de politique publique sous-jacent à la pollution agricole diffuse qui nous intéresse et dont le problème biologique et écologique de la contamination des cours d'eau n'est que le révélateur, le symptôme.

Cela ne nous renseigne toujours pas sur l'ampleur du non-respect, mais plutôt sur la perception qu'en ont les responsables de l'application. Le Barreau, en 2007, commentait la situation en ces termes :

De façon générale, les régimes juridiques visant la protection des cours d'eau, des rives, du littoral, des plaines inondables et des eaux souterraines en milieu agricole ne sont pas toujours appliqués de manière satisfaisante par les autorités publiques, faute de ressources humaines et financières suffisantes pour assurer le contrôle de la conformité. À cet égard, le volontariat des entreprises et les instruments incitatifs, mais non juridiques, ne sont pas suffisants pour garantir l'état de conformité de ces secteurs agricoles et agroalimentaires aux objectifs environnementaux souscrits ni pour maintenir la crédibilité du système normatif retenu. (Barreau du Québec, comité en droit de l'environnement, 2007)

¹ Bien que Sager utilise le terme « application », il semble ici s'agir plutôt de mise en œuvre d'une politique. La nuance est qu'un règlement adopté par un conseil (législatif) doit être mis en œuvre par l'exécutif (le maire), ce qui le rend applicable par l'officier municipal (inspecteur). Un règlement peut ainsi être adopté et mis en œuvre sans pour autant être appliqué.

Nous considérons, en conséquence, qu'il est nécessaire de se pencher sur *l'application* de la réglementation existante, car, comme le soulignait le Conseil régional de l'Environnement de Lanaudière (2000) dans son mémoire au BAPE,

. Cette incohérence gouvernementale s'accompagne d'un laxisme déplorable *au niveau de l'application des lois et règlements existants*. Que ce soit au niveau des quantités et des surfaces d'épandage, des bandes riveraines ou de la rotation des cultures, on fait peu de cas des normes et des bonnes pratiques. Il est difficile de dire si les normes doivent être resserrées puisqu'il est impossible d'évaluer sérieusement l'effet des normes actuelles, celles-ci étant trop peu respectées. Somme toute, la situation actuelle existe parce que les agriculteurs ne sont pas incités à changer leurs comportements et leurs pratiques. (p. 12, nos italiques)

Pour connaître l'état de la situation sur le terrain, l'Union des producteurs agricoles produit périodiquement un *Suivi du portrait des pratiques environnementales des fermes du Québec* (Drolet et Pigeon, 2005, 2008). C'est la référence qui se rapproche le plus de notre objet, mais soulignons-en d'entrée de jeu une limite majeure : le rapport est basé sur un sondage téléphonique, qui n'est triangulé d'aucune façon pour corroborer la justesse des réponses à savoir si le maintien des bandes riveraines et les autres pratiques agroenvironnementales sont bel et bien respectés ni, plus subtilement, si la mesure déclarée commence, tel que prescrit, à la ligne des hautes eaux. Le Vérificateur général (2000: par 13.18) soulignait que ce sondage « ne constitue pas un outil suffisamment fiable pour le MAPAQ [ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec]. »

Considérant cette limite et donc la facilité de se déclarer en respect de la règle, malgré une réalité contraire, il est surprenant de voir que dans le *Suivi 2003* – donc 12 ans après la PPRLPI énonçant la norme de bandes riveraines agricoles – seulement 55% des répondants déclarant être riverain d'un cours d'eau déclare également laisser une bande de 3m sans travail du sol, pourcentage qui n'atteint que 89% pour 1m de bande (Drolet et Pigeon, 2005:54). Triant leurs données géographiquement et par culture, les auteurs remarquent que le respect de la norme n'est pas aléatoire et qu'une tendance géographiquement différenciée ressort : certaines régions l'appliquent beaucoup plus que d'autres, la fourchette allant de 39% de respect en Montérégie-Est, à 91% en Outaouais (avec des marges de plus ou moins 5 points de pourcentage). Par contre, les auteurs, du moins pour cette édition, ne perçoivent pas de telles tendances selon les secteurs de production.

Le *Suivi 2007* (Drolet, Pigeon et inc., 2008), qui comporte les mêmes limites que le précédent, montre une légère amélioration, à peine au-delà de la marge d'erreur. À ce moment, 61% des répondants déclare une bande de 3m, 94% une bande de 1m, et les tendances de divergences géographiques se répètent encore cette fois-ci. Ce qui est intéressant, par ailleurs, c'est que les auteurs y voient, cette fois, émerger une tendance sectorielle selon la culture : alors que 86% des producteurs de pommes de terre déclare la respecter, les producteurs de « grandes cultures » – aussi souvent appelées cultures commerciales, ce qui inclut le maïs et le soya – déclarent en faire autant dans seulement 46% des cas (Drolet, Pigeon et inc., 2008:45) et ce, malgré le fait qu'au Québec ces grandes cultures soient principalement le maïs-grain et le soya, deux productions faisant l'objet d'un suivi particulier du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), vu le niveau de contamination des cours d'eau qui leur est propre.

En effet, le niveau de pesticides retrouvé dans les cours d'eau bordant ces productions est si important qu'au Québec elles font l'objet d'un suivi particulier depuis 1994 (Giroux et Pelletier, 2012). Ce sont, par ailleurs, des cultures en rotations annuelles demandant un travail du sol qui « influe sur la qualité de la structure du sol [et des cultures] à grands interlignes [sujettes] aux pertes de sols par érosion hydrique ou éolienne » (MENV, 2003:24). Au-delà du niveau de contamination propre au secteur, une autre source de préoccupation est que la croissance de ce même secteur est en train d'empiéter sur les terres jusque là dédiées aux fourrages et aux pâturages, deux usages relativement peu contaminants puisqu'on y utilise peu ou pas d'intrants. Ainsi, au moins 54% des fermes en grandes cultures ne respectent pas, de leur propre aveu, les bandes riveraines le long des cours d'eau; le ministère de l'Environnement (sous ses différentes dénominations selon l'année) en fait un suivi particulier à cause des dérives de pesticides; ce sont des cultures propices à l'érosion; et surtout, ce sont les cultures profitant de la croissance la plus importante en termes de superficies cultivées. Nous nous concentrerons en conséquence sur les producteurs de grandes cultures pour nos recherches.

Il serait intéressant d'avoir des chiffres plus récents, mais le rapport conjoint pour l'Union des producteurs agricoles (UPA) et des ministères de l'Agriculture fédéral et provincial intitulé *Suivi des pratiques* (Drolet, Pigeon et inc., 2008) est le dernier en date et ne couvre donc pas

les améliorations potentielles découlant d'un programme comme Prive-Vert, du MAPAQ, ni d'une évolution des mentalités du milieu agricole. Nous reconnaissons donc une limite dans notre problématisation : le pourcentage des entreprises se déclarant en non-respect de la règle des bandes riveraines n'est pas nécessairement représentatif de la proportion des superficies en culture en non-respect. Ça pourrait donner un portrait différent si la tendance au non-respect était plus marquée chez les grands propriétaires terriens. Cela dit, et nous y reviendrons en détail dans nos résultats, cette tendance au non-respect nous a été reconfirmée par plusieurs acteurs.

Nous y reviendrons plus en détail dans le chapitre sur le cadre réglementaire formel, mais il faut souligner ici, comme le font Milot et Lepage (2010), que le rôle de réglementation associé aux différentes *politiques* – véhicule normatif parmi d'autres – retombe nécessairement entre les mains des municipalités pour ce qui est de l'application aux « usages privés », dont l'agriculture fait partie.

C'est ainsi que, dans le cas particulier de la protection des bandes riveraines, le texte de la politique spécifiant une protection intégrale de dix mètres (trois mètres en milieu agricole) n'a aucune valeur légale en ce qui a trait aux usages privés. Seul un règlement municipal mettant en application l'esprit de la politique a une portée coercitive sur le comportement d'un riverain. Ainsi, le développement de la réglementation est assujéti au débat politique local, lequel peut favoriser l'adoption de règles plus sévères ou le blocage du processus d'élaboration de règlement. (p. 96)

Nous devons donc nous attendre à ce que les acteurs du monde agricole soient centraux dans le système d'action.

C'est sur ce problème que nous entendons nous pencher : comment se fait-il que, considérant que la source numéro un de pollution diffuse des cours d'eau (MENV, 2003) est connue et qu'un moyen pour la limiter est enchâssé dans le cadre réglementaire depuis 1991 (24 ans) – les bandes riveraines (Gagnón et Gangbazo, 2007) – comment se fait-il donc que les acteurs responsables ne prennent pas à leur charge ou ne fassent pas face à une application plus systématique, plus coercitive, des règlements existants? Spécifions encore un peu ce paradoxe. Nous le montrerons plus en détail au chapitre 2, mais le secteur agricole est assujéti à des normes moindres que le reste des milieux riverains en matière de bandes riveraines. De plus, on note que le Québec a des « exigences réglementaires parmi les moins

contraignantes » (de Bailleul et Boutin, s. d.) en comparaison des normes des autres Législateurs, tant canadiens, qu'états-uniens ou européens.

Ce sont ces interactions que nous voulons étudier : comment ce « débat politique local » dont parlent Milot et Lepage (2010) et les autres points de négociation entre les acteurs réels établissent un « jeu » autour de la règle telle que rédigée? Où se trouvent, dans le système d'action reliant les acteurs, ces points de négociation? Quelles sont les ressources et les contraintes pertinentes qui expliquent les choix de stratégies des acteurs en présence? Ce qui nous intéresse, dans la présente étude, est de comprendre comment s'organise le « système d'action concret » rassemblant des acteurs autour de la protection de l'écosystème aquatique et riverain spécifiquement en milieu agricole. Le cas d'espèce, soit l'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et de la plaine inondable* en zone agricole, se veut un exemple pour aider, à travers la compréhension des enjeux auxquels font face l'ensemble des acteurs au croisement des objets de politiques publiques que sont l'agriculture et la protection de l'eau et des écosystèmes aquatiques et riverains, à comprendre plus largement l'équilibre actuel des forces dans le paradigme de la gouvernance de la protection de l'environnement en milieu agricole.

Dans un second temps, nous espérons contribuer à démontrer la pertinence de la démarche d'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977) dans l'étude des politiques publiques en général et y adjoindre une touche personnelle par la revue de la jurisprudence qui, nous le montrerons, amène une plus-value par la réinterprétation du cadre réglementaire formel que provoque certains jugements. Ainsi, selon l'analyse stratégique, la norme édictée n'est jamais appliquée intégralement par des agents-automates, elle est toujours médiatisée par des acteurs l'utilisant stratégiquement selon les ressources à leur disposition et les contraintes auxquelles ils font face. La gouvernance de l'eau appliquée au secteur agricole est particulièrement propice à la démarche d'analyse stratégique propre à la sociologie de l'action organisée de Crozier et Friedberg (1977), et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la gouvernance environnementale au Québec a connu un chamboulement important avec l'avènement de la *Loi sur le développement durable* (LDD) qui, suite au jugement Tôth dans l'affaire Sutton, a forcé une relecture des textes existants à travers le prisme de la LDD. Deuxièmement, dans notre cas particulier, le problème semble précisément être celui du décalage entre ce qui est

prévu théoriquement dans la réglementation par les différents ministères et organismes responsables et ce qui est appliqué dans les champs en réalité. La démarche que nous proposons a justement comme raison d'être de débusquer les points névralgiques, dans ce désordre apparent d'acteurs, où les luttes de pouvoir qui réussissent à faire diverger la norme de son intention première ou affichée se jouent; ce que l'étude en deux phases que nous proposons permettra d'analyser en profondeur par ce contraste révélateur qu'elle permet.

Finalement, sa pertinence tient à ce que l'interface des politiques environnementales et agricoles est un objet aux frontières floues avec des joueurs relativement nouveaux – les organismes de bassin versant en particulier – et dans lequel les acteurs avancent à tâtons, en constante redéfinition de leurs relations les uns aux autres et par le fait même de leur propre mode de fonctionnement. Dans ce contexte, l'analyse stratégique a l'avantage non négligeable – de par son approche inductive – de partir du réel, sans préconception sur les frontières de l'ensemble étudié, et d'aller débusquer sur le terrain ces frontières de l'action organisée qu'on cherche à circonscrire et à comprendre, en respectant la variété des acteurs impliqués et la diversité des modes de participation dans cette action organisée. Cherchant à reconstruire les positions particulières de chaque acteur et, par celles-ci, à comprendre le système d'action dans lequel elles s'ancrent, en complétant toujours les pièces manquantes pour chacun grâce aux recoupements avec les réponses des différents acteurs, cette approche est aussi utile pour le développement et la mise en œuvre de politiques publiques et d'actions organisées liées à l'environnement, parce qu'elle permet d'identifier les blocages réels, les ressources à l'origine des blocages et celles participant aux solutions, ces solutions se négociant toujours concrètement entre les acteurs.

1.4 Méthodologie, échantillonnage

Pour étudier le cadre de gouvernance sur les bandes riveraines en milieu agricole dans les Basses Terres du Saint-Laurent au Québec selon la démarche de Crozier et Friedberg (1977), nous avons procédé en deux phases distinctes. Dans un premier temps, nous avons fait une revue documentaire des lois, règlements, politiques, programmes et mesures, ainsi que de

certaines textes de doctrine de droit de l'environnement et de droit municipal s'appliquant à l'environnement pour supporter notre compréhension de la portée potentielle de ces textes s'ils venaient à être testés en cour. Cela nous a permis de tracer le cadre règlementaire formel et l'organigramme qui y est associé, soit l'ensemble des acteurs censés participer d'une façon ou d'une autre à la norme de bandes riveraines sans culture en secteur agricole. C'est cette structure figée (objet du second chapitre) que nous comparons avec le sociogramme, schéma de son application concrète (objet du troisième chapitre).

Pour tracer ce schéma, nous sommes, dans un second temps, allé rencontrer dans leur milieu 37 acteurs directement touchés par l'application sur le terrain de la PPRLPI pour un entretien semi-dirigé. La liste des acteurs à rencontrer est issue de l'organigramme tiré de notre revue documentaire considéré pour notre zone géographique cible : la région des Basses-Laurentides et celle de Lanaudière. Pour compléter cette première liste, nous avons une question de clôture incluse dans ces premiers entretiens où nous demandions aux interviewés de nous dresser une liste des acteurs incontournables pour une bonne compréhension des enjeux liés aux bandes riveraines en milieu agricole. Pour ce qui est des producteurs agricoles en particulier, ils devaient être eux-mêmes riverains d'un cours ou d'un plan d'eau et produire des grandes cultures, auxquelles pouvaient s'ajouter d'autres productions. Nous avons rencontré des acteurs jusqu'à ce que la saturation théorique soit atteinte, soit jusqu'à ce que l'ajout d'un nouvel entretien ne puisse ajouter à notre compréhension des interactions et des enjeux reliant les acteurs.

1.4.1 Échantillonnage

Ces acteurs comprennent 14 producteurs ou ex-producteurs agricoles, 4 représentants des producteurs, 4 fonctionnaires provinciaux, 7 fonctionnaires, cadres et élus municipaux, 11 agronomes ou fournisseurs de produits et services agricoles, 3 responsables à différents échelons de projets d'intervention en bassins versants agricoles, 1 chargé de projet d'organisme de bassin versant et 1 juriste en droit de l'environnement. Le fait que le total ne

concorde pas avec le nombre total d'acteurs rencontrés, soit 37, est dû au fait que certains d'entre eux cumulent plusieurs responsabilités.

Pour nous assurer que chacun parle librement, sans autocensure, nous avons établi clairement au début de chaque entretien que l'anonymat était garanti à chacun des acteurs rencontrés, que seuls les propos de chacun seraient rapportés sans être explicitement rattachés à l'individu ou l'organisation les tenant. Pour les mêmes raisons, nous avons préféré la prise de notes manuscrites durant l'entretien, suivie d'un retour sur nos notes afin de les compléter, aussitôt l'entretien terminé.

Nous avons demandé à chacun de nos informateurs de nous décrire ce qu'impliquaient concrètement leurs tâches : à savoir, autant une description générale que, plus précisément, ce qui avait trait aux bandes riveraines; ils étaient aussi invités à s'exprimer sur les relations qu'ils entretenaient avec d'autres acteurs pour l'ensemble de ces tâches; nous nous intéressions aussi aux objectifs que chacun cherchait à atteindre, comme individu, mais aussi, dans le cas d'un représentant, les objectifs de son organisation ou de sa propre direction dans l'organisation prise comme un tout, tout autant que ses objectifs propres, comme individu, pour cheminer dans cette organisation et dans le milieu de l'agroenvironnement. En fin d'entretien, les acteurs étaient invités à s'exprimer sur leur marge de manœuvre par rapport aux autres acteurs et aux différents leviers que les autres acteurs possédaient pour influencer leurs propres actions, toujours en considérant en parallèle l'ensemble de leurs tâches et de leurs relations et spécifiquement celles liées aux bandes riveraines. En conclusion, nous les invitons à revenir sur ce qui était le plus pertinent à leurs yeux pour nous aider, nous, à comprendre « les bandes riveraines » et quels acteurs incontournables nous devrions rencontrer pour comprendre le cadre de gouvernance des bandes riveraines agricoles. (Voir l'annexe B pour le guide d'entretien)

1.4.2 Limites et portée

Pour conclure sur la portée de la sociologie de l'action organisée et alors que nous ne travaillons pas avec des acteurs considérés génériques et prévisibles, nous ne saurions – par souci de cohérence théorique autant que de pertinence – généraliser les résultats obtenus par une telle démarche à l'ensemble des autres situations qu'on pourrait considérer, *a priori*, comme semblables. Pour chaque système d'action concret, la construction de l'action organisée s'opère entre les acteurs réels, concrètement en interaction, avec les ressources, contraintes et objectifs propres à chacun. Il nous est donc impossible d'extrapoler, de généraliser nos résultats et de considérer qu'ils sont représentatifs d'un ensemble plus large que le système d'action étudié, même en nous restreignant aux frontières québécoises, où le cadre réglementaire formel, donc l'organigramme reliant les organismes et les producteurs sont partagés par tous. La valeur de notre étude de cas ne se trouve donc pas dans la description du détail de chacune des relations qu'entretiennent les différents acteurs, mais plutôt dans la mise en évidence de grands enjeux, autant que de plusieurs tendances stratégiques auxquelles les acteurs sont contraints, ou encore des ressources pertinentes et nécessaires à l'exercice de ces stratégies. Une éventuelle suite à notre démarche pourrait être d'aller vérifier la validité de ces résultats par enquête auprès d'un échantillon représentatif, lui, d'un ensemble plus large, voire du Québec en entier. Bien que souhaitable, cette démarche dépasse le cadre de notre recherche présente.

En terminant, comme l'action organisée est basée sur des acteurs réels en négociation concrète, tout changement que nous souhaitons voir arriver – l'amélioration de la qualité de l'écosystème aquatique et riverain – se doit de passer par les acteurs eux-mêmes. Nous nous faisons un devoir de retourner les résultats de nos recherches à tous les acteurs rencontrés, car eux seuls seront les acteurs du changement réel en champ, en rive et dans l'eau.

CHAPITRE II

CADRE RÉGLEMENTAIRE FORMEL

2.0 Introduction

Ce n'est pas d'hier que les politiques de protection de l'eau et les politiques agricoles entrent en conflit; tout comme le remarquaient les commissaires du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE, 2000). Le gouvernement prenait en 1978 une première décision pour protéger l'eau de « la transformation de l'agriculture » (Vérificateur général du Québec, 1996: Chap. 2 par. 2.46); Boutin et Provençal, du ministère de l'Environnement du Québec, le reconfirmaient il y a de ça dix ans (Boutin, 2004; Boutin, 2005 ; Provençal, s. d.).

Le présent chapitre a pour objectif de présenter le cadre réglementaire formel, première des deux étapes que nous impose notre cadre théorique de sociologie de l'action organisée; la seconde étape étant l'observation de l'application concrète, auprès d'acteurs réels, de ce cadre formel – objet du troisième chapitre. Nous présenterons ici la division des pouvoirs et responsabilités entre les différents paliers gouvernementaux, les organismes s'y rattachant, ainsi que les lois, règlements, politiques et ententes qui en fondent légalement la répartition. Plus spécifiquement, nous montrerons comment le cas d'espèce choisi de la *Politique de*

protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI) de 1991 (puis 96 et 2005) s'intègre dans l'ensemble de la gouvernance québécoise de l'eau depuis la division des pouvoirs selon l'Acte de l'Amérique du Nord britannique jusqu'aux récentes ententes entre les municipalités locales et les municipalités régionales de comté pour clarifier les responsabilités respectives sur les cours d'eau.

Dans le cas qui nous intéresse – la protection de l'eau en milieu agricole – les prérogatives sont divisées géographiquement sur des bases administratives : par région administrative, municipalité régionale de comté, municipalités locales; plus récemment, les unités géographiques de gestion de l'eau ont aussi été divisées sur une base géophysique, par bassin versant. Les prérogatives sont aussi divisées selon l'objet particulier à protéger : les rives, le littoral, les fonds et les habitats des différentes espèces, l'eau vue quantitativement comme flux, ou vue qualitativement selon différents usages sans compter que ces différents objets retombent aussi sous la coupe de différents organismes. Les responsabilités sont ensuite distribuées selon l'étape de la politique publique qui est concernée – l'énoncer la norme au MENV, l'inclusion dans la planification du territoire aux MRC, l'adoption et la mise en œuvre aux conseils municipaux, l'application aux officiers municipaux et la validation de son efficacité aux OBV ou au MENV – et selon le type d'occupation du territoire, occupation définie par secteur économique.

Nous verrons cela, une étape à la fois : tout d'abord avec un court historique des interventions étatiques en matière d'eau, suivi de la revue du cadre légal formel sur lequel se fonde l'action prévue des différents organismes qui y sont liés d'une manière ou d'une autre; finalement, puisque dans notre système de droit, au-delà de la lettre de la loi, l'intention du Législateur telle qu'interprétée par les juges peut en redéfinir le sens, nous verrons la jurisprudence incontournable en matière de droit de l'environnement, ajout que nous proposons au cadre théorique original de Crozier et Friedberg (1977). Nous présenterons donc le « crescendo (Girard, 2010) » législatif et juridique vers une protection accrue de l'environnement et comment, en dissonance avec cette tendance à l'escalade, nous observons une atténuation de la norme, pour les agriculteurs en particulier, et à la délégation des responsabilités d'application de ladite norme vers les administrations municipales. Après ce présent chapitre, traitant de ce qui devrait être, si la planification se transposait directement sur le terrain, le

troisième chapitre sera consacré à la description de la réalité subjective des relations qui sont tissées lors de la médiatisation de cette norme, du cadre règlementaire formel et des frontières du système au sein duquel l'action est organisée. Le quatrième et dernier chapitre retracera l'application concrète, en champs, par des acteurs réels, avec tout le lot d'interprétation propre des règles et jeux de pouvoir que cela implique. Ce sera, en quelque sorte, une déconstruction de l'idéal théorique que nous vous présentons maintenant. Ensuite grâce au « jeu » (Crozier et Friedberg, 1977) que chacun ménage entre la stricte règle et la réalité, nous pourrions reconstruire, de façon compréhensive le système d'action concret structuré autour des enjeux et stratégies des acteurs.

Nous ne sommes évidemment pas les premiers à nous pencher sur la question de la gouvernance de la protection de l'eau, mais l'espace de politiques publiques partagé avec l'agriculture reste à approfondir. Pour compléter, nous suggérons au lecteur Simard et Lepage (2004) et *Vers une gouvernance de l'eau au Québec* dirigé par Choquette et Létourneau (dir.publ., 2008) pour un grand tour sur le thème, dont en particulier Milot dans ce dernier ouvrage, pour focaliser sur la *Politique nationale de l'eau* et la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

2.1 Historique de la gestion de l'eau en milieu agricole

L'intervention dans les cours d'eau à des fins de drainage agricole ne date pas d'hier.

En 1920, le gouvernement [du Québec] adoptera la loi « favorisant le drainage ». [...] À partir de 1928, le ministère de l'Agriculture commencera à acheter et à opérer une flotte de pelles et de béliers mécaniques dans le but d'effectuer directement des travaux dans les cours d'eau les plus prioritaires. [...]

En 1945, le ministère de l'Agriculture pouvait aménager 350 kilomètres de cours d'eau par année, longueur portée à 1375 [...] en 1965. (MAPAQ, dir. rég. Montérégie, 2001:5)

Les premières interventions étatiques concernant la protection de l'eau, au Québec, eurent lieu dans les années 1950, en réaction aux conséquences de l'industrialisation. On intervient

alors sur des sources « ponctuelles » – par opposition à « diffuses » – autant industrielles que municipales. On construit depuis lors des usines de traitement des rejets contaminés, pour que la qualité de l'eau, une fois les contaminants dilués, soit acceptable selon les normes en vigueur – la valeur des normes étant elles-mêmes le sujet de controverses, ce dont nous ne traiterons pas ici.

En 1962, la Loi instituant le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation donne explicitement au ministre, en vertu des articles 25 à 27, la possibilité d'exécuter des travaux (MAPAQ, dir. rég. Montérégie). On retrouve toujours, en 2013, dans la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'alimentation* (LMAPA), à la section V (art. 22), la possibilité pour le MAPAQ de prendre en charge des travaux de drainage à la demande d'une municipalité. « Le 15 mars 1967, le gouvernement adopte le décret n° 673 stipulant que le mode d'intervention dans le cours d'eau devient à titre gratuit, au nom et pour le compte de la corporation municipale. » (MAPAQ, dir. rég. Montérégie, 2001:6)

L'enjeu n'en est pas encore un écologique : pour cela, il faudra attendre les années 1970. Des offices s'occupant proprement d'environnement émergeront à ce moment dans la fonction publique – et là encore, en favorisant une approche qui tient davantage de la biochimie que de l'écologie du territoire. Toutefois, l'enjeu de l'eau reste grandement une affaire d'infrastructures. Par exemple, la Régie de l'eau (créée comme Régie d'épuration des eaux du Québec) loge au ministère des Affaires municipales et non aux ressources naturelles ou à l'environnement (Milot, 2008: 187).

1972 : Loi sur la qualité de l'environnement

Il faudra attendre la *Loi sur la Qualité de l'environnement* (LQE) de 1972 pour que soit fondée légalement l'interdiction de polluer (Milot, 2008: 191). Le ministère de l'Environnement, qui sera institué en 1978, prendra en charge l'application de la LQE (Francoeur, 2006:48). Notons tout de même que « polluer » étant défini par le dépassement d'un seuil, tout rejet moindre s'en retrouve, *de jure*, légalisé. En 1978, la *Loi modifiant la loi*

sur la qualité de l'environnement (LQE) « change la manière de prendre les décisions et de procéder au développement de nouveaux projets (Milot, 2008: 192) », en rendant obligatoires les études d'impacts et la participation citoyenne. Les gains environnementaux découlant de la LQE vont au-delà des questions hydriques, mais les incluent (Milot, 2008).

Les années 1980 amèneront un changement en matière de gestion de l'eau : la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU, 1979) crée un nouveau palier politique : les municipalités régionales de comté (MRC), responsables du « schéma d'aménagement et de développement » (SAD), genre de métaplan d'urbanisme qui impose un cadre au plan d'urbanisme des municipalités locales (Milot, 2008: 193). Par le SAD, elles ont dorénavant la responsabilité de planifier l'aménagement du territoire – c'est-à-dire de déterminer quels usages sont permis sur quelle portion de leur territoire – ceci incluant les milieux à protéger pour des raisons de sécurité, de santé publique ou de protection de l'environnement.

Par ailleurs, la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) attribue aux municipalités régionales de comté (MRC) certaines « compétences exclusives » en matière de cours d'eau et de lacs (LCM, art. 103 à 110). Elles ont en particulier l'obligation de « rétablir l'écoulement normal des eaux [lorsqu'il y a] une obstruction qui menace la sécurité des personnes ou des biens » (LCM, art.105). Cette obligation s'applique

à l'égard des cours d'eau à débit régulier ou intermittent y compris ceux qui ont été créés ou modifiés par une intervention humaine, à l'exception : [...]

4° d'un fossé de drainage (LCM art.103)

Si et seulement si ledit fossé de drainage a un « bassin versant [qui] est inférieur à 100 ha. » En pratique, un lot agricole moyen ayant un peu moins de 50 ha, le fossé entre deux lots est exclu, alors que celui où il se jette est assujéti.

En 1981, nous assistons à la première intervention reliant directement eau et agriculture : le « *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale* » présente une intervention sur la pollution ponctuelle que représentent les déjections animales (Milot, 2008).

1987 : Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables

En 1987, le gouvernement décrète la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (PPRLPI) qui suggère une zone tampon autour de toutes les rivières et tous les cours d'eau du Québec : une largeur minimale de 10m s'élargissant à 15m si la pente de la berge dépasse 30°. Elle sera modifiée en 1991 pour s'appliquer intégralement au territoire agricole, où la norme est alors abaissée de 10 à 3m, et à 1m seulement dans le cas des fossés (Groupe technique sur les bandes riveraines, 1998:3 ; Sager, 2004). « La Loi et la Politique ne définissent pas les termes « lacs » et « cours d'eau ». C'est donc au sens large que ces termes doivent être interprétés » (MDDELCC, 2014). Les termes ont toutefois été définis dans des documents internes du ministère, qui n'ont pas de valeur légale. Un « cours d'eau » inclut tout « lit d'écoulement d'origine naturelle [incluant celui qui aurait été] modifié ou déplacé en tout ou en partie à la suite d'une intervention humaine » (MDDELCC, 2014). De son côté, le fossé est un « [l]it d'écoulement qui n'existe qu'en raison d'une intervention humaine », mais dont le bassin versant a une superficie en deçà de 100 ha. Au-delà, il est assimilé à la catégorie des « cours d'eau ». Gagnon et Gangbazo, du ministère de l'Environnement, (MENV, notez que ce ministère changeant régulièrement de nom, nous utiliserons Environnement et MENV pour désigner l'ensemble des dénominations) nous rappellent toutefois que

[l]es largeurs de bande riveraine recommandées dans la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* ne doivent pas être interprétées comme des critères suffisants pour protéger ou restaurer les écosystèmes aquatiques et riverains. Elles visent seulement à assurer une protection minimale aux rives des lacs et des cours d'eau. (Gagnon et Gangbazo, 2007:14; nos italiques)

À titre comparatif, la France exige « des zones tampons enherbées [...] de 5 à 10 mètres le long des cours d'eau bordés par des parcelles » où sont cultivés « céréales, oléagineux, lin et chanvre » (Tellier, 2006:60, reprenant Aubertot *et al.*, 2005). Malgré cela, « les distances prescrites ne sont pas acceptées par le milieu agricole » québécois (Groupe technique sur les bandes riveraines, 1998:3), bien que les exploitations agricoles soient reconnues comme directement liées au niveau de contamination des cours d'eau (Gangbazo, Roy et Le Page, 2005).

La Politique sera à nouveau modifiée en 1996 pour clarifier les chevauchements légaux entre les droits acquis des propriétaires et les interventions municipales (Choquette, 2009), mais les changements ne modifieront pas, l'application aux terres agricoles et ce, bien qu'elles permettent aux MRC et aux municipalités locales d'adopter dans leur réglementation une norme *plus sévère* qui doit toutefois faire l'objet d'une confirmation par le ministre (Choquette, 2009:281, nos italiques). En 2005, une nouvelle mouture de la PPRLPI sera publiée par le MENV, dont le principal changement sera de publier une nouvelle cartographie des cotes de crues, jugée plus sévère que la précédente parce qu'elle déplace conséquemment la ligne des hautes eaux, la frontière entre le littoral et la plaine inondable : point de référence pour situer la bande riveraine.

Lorsque les conseils municipaux omettent de reprendre les normes de la PPRLPI dans la réglementation municipale, la norme de bandes riveraines s'applique – mais aux producteurs agricoles seulement cette fois – à travers le *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA) (Gagnon, Émilie et Gangbazo, 2007:12), qui n'interdit que l'épandage cette fois-ci, avec une définition de la bande riveraine identique à celle de la politique (Québec, 2012: REA art. 22 et 30 alinéa 2).

Au fur et à mesure des interventions sur les sources ponctuelles municipales et industrielles, leur importance relative comme source de contamination devrait décroître (MENV, 2003:105). Cette intervention par infrastructure reste importante, encore aujourd'hui. Un suivi de toutes les installations de traitement des eaux du Québec est fait chaque année; bien qu'il reste des problèmes de surverses assez répandus et de dépassements localisés des normes environnementales sur les eaux traitées, la tendance, à ce chapitre, est à l'amélioration (Berryman, 2008; Brouillette, 2007 ; Giroux et Simoneau, 2008 ; Simoneau, 2005 ; Simoneau et Thibault, 2009). Cette amélioration relative a pour corollaire l'augmentation marquée de l'importance de la contamination diffuse, dont l'agriculture fait partie, comme nous le mentionnions plus haut (MENV, 2003:105).

En parallèle de ces derniers, de grands travaux publics de drainage avaient lieu, atteignant en 1990 environ 250 millions de dollars pour 1 200 000 ha au drainage amélioré par des travaux dans les cours d'eau et 570 000 ha par drainage souterrain. Ce sont 30 000 km de cours d'eau

qui auront été touchés par ces travaux et plus de 55 000 km, en comptant les retours aux mêmes endroits. De ces 30 000 km, 9 à 10 000 km auront été totalement créés, à des fins de drainage. (MAPAQ, dir. rég. Montérégie, 2001: 7)

Années 1990 : consultations publiques

Dans les années 90, on assiste à un grand exercice de consultation publique et « cette ouverture de l'espace délibératif est fortement tributaire de l'action des groupes de citoyens, regroupés notamment au sein de la Coalition " Eau Secours! " » (Milot, 2008: 196). En 1997, se tient le *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec*, puis en 1998, le ministre de l'Environnement et de la Faune fait appel au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) pour réaliser une *Consultation sur la gestion de l'eau*. Dans son rapport (Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2000a, 2000b), le commissaire Beauchamp fait ressortir, entre autres choses, l'existence d'une tension entre le monde agricole et la population en général : « la pollution diffuse agricole compromet les efforts de la collectivité québécoise pour retrouver les usages de l'eau [et cette] pollution [est] encore en croissance » (Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2000b:4, reprenant les termes de l'Union des municipalités du Québec).

Parallèlement à ces préoccupations sur l'eau en terres agricoles, le MENV étudie les difficultés à combiner les politiques agricoles avec celles de protection des eaux. Selon Provençal (s.d.), « à la lecture des résultats environnementaux obtenus et généralement jugés insuffisants, tant sur le plan de la qualité de l'eau et du sol que sur le plan social, les limites de ces seuls instruments et approches [de règlements combinés à un soutien financier] auraient été atteintes. Les problématiques majeures et complexes de la pollution diffuse et de son impact sur les cours d'eau du territoire rural québécois persistent. » Lui et d'autres, dont le commissaire du BAPE sur la production porcine, prônent d'en venir à rendre le financement public conditionnel au respect des normes environnementales; c'est ce qu'ils appellent l'« écoconditionnalité » (Boutin, du ministère de l'Environnement du Québec, Direction du

milieu rural, 2004 ; Boutin, 2005 ; Nolet et ÉcoRessources Consultants, 2004 ; Provençal, s.d.).

2002 : Politique nationale de l'eau : L'eau. La vie. L'avenir.

Faisant suite à ces consultations, le gouvernement du Québec lancera, en 2002, sa *Politique nationale de l'eau : L'eau. La vie. L'avenir* (PNE). L'apport le plus connu et le plus étudié de la PNE reste l'instauration de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV). C'est la nouvelle « gouvernance », l'axe 1 de la PNE. Cela consiste en la création d'organismes de bassin versant (OBV) chargés de la conciliation des différents usages de l'eau. La grande particularité est qu'ils sont regroupés par bassin versant, c'est-à-dire que les ensembles respectent une division naturelle des eaux, ce qui permet de gérer les usages de l'eau du territoire concerné en fonction de la capacité de charge de son bassin hydrographique. C'est particulièrement pertinent dans le cas de la pollution agricole diffuse. Cela dit, un bémol doit être apporté : les OBV n'ont qu'un pouvoir de proposition, pas d'exécution. Les *Plans directeurs de l'eau* (PDE) qu'ils préparent doivent donc être mis en œuvre par d'autres acteurs du milieu. Le bon côté de cela est qu'ils ne sont pas formellement menaçants, mais peuvent tout de même exercer une pression morale sur d'éventuels usagers contrevenants. C'est un premier pas. (pour approfondir sur la GIEBV au Québec, voir Milot, 2008; Milot et Lepage, 2010)

Dans la PNE, six « engagements gouvernementaux » concernent nommément le secteur agricole. Relevons-en trois en particulier : « atteindre, d'ici 2010, un état d'équilibre quant à la capacité de support en phosphore des sols » (engagement 27); « [s]outenir, en territoire agricole, l'établissement de corridors riverains boisés en lien avec les milieux naturels » (engagement 29); « [i]ntroduire l'écoconditionnalité dans un ensemble de programmes de soutien financier du secteur agricole » (engagement 30).

Francoeur (2006) commentait la PNE en termes très critiques : « Les propositions de la Politique nationale de l'eau sont si incomplètes et visent si peu de résultats que l'on devrait

plutôt parler d'ébauche. Il faudra refaire l'exercice pour que la PNE aligne des objectifs et des moyens précis, dans le cadre d'un échéancier réaliste. » (p. 67) Par ailleurs, au-delà de ce qu'elle dit, la PNE est très révélatrice par ce qu'elle tait; ainsi « [l]a politique est muette au sujet de l'hydroélectricité » (p. 49), et alors même qu'Ottawa « a demandé à la [Commission mixte internationale] de définir une politique sur les eaux souterraines limitrophes [...], qui pourrait limiter la juridiction du Québec sur ses aquifères transfrontaliers, [...] la politique nationale de l'eau occulte totalement cette question » (p. 50). Idem pour l'agriculture : « Le silence de la PNE au sujet des mauvaises pratiques agricoles en dit long sur la volonté gouvernementale de changer les choses » (p. 54) et « [l]a [PNE] ne définit par ailleurs aucun objectif de protection des rives et du littoral, alors que la conservation des bandes riveraines végétalisées constitue une défense avérée contre la pollution diffuse d'origine agricole » (p. 57). Cette absence de regard sur les pratiques du secteur agricole est d'autant plus préoccupante que celles du secteur forestier, elles, sont explicitement visées au vingt-cinquième engagement : « [r]eviser, d'ici 2005, les pratiques d'aménagement forestier afin de réduire les impacts sur les milieux aquatiques, riverains et humides » (PNE: engagement 25). Le Barreau du Québec souligne pour sa part que « [l]a protection juridique offerte à la biodiversité dans ces milieux [agricoles] demeure rudimentaire au Québec » (Barreau du Québec, comité en droit de l'environnement, 2007:11).

2004 : Écoconditionnalité

En 2004, Boutin en vient à la conclusion que l'ère de l'intervention réglementaire arrive à sa fin, malgré qu'elle soit accompagnée, dans une phase plus récente, de soutien financier à la productivité et de soutien systémique à la recherche et au développement. Son diagnostic souligne en particulier les effets pervers au plan environnemental des programmes québécois. Il pointe en particulier « les programmes d'assurance stabilisation du revenu agricole (ASRA) qui [...] encouragent la surproduction puisque l'aide versée l'est en fonction du niveau de production » (Boutin, 2004). Sa prescription est d'en venir à « l'écoconditionnalité » des fonds publics à l'agriculture, ce qui « consiste à faire jouer ensemble, de manière incitative ou dissuasive, un programme de financement agricole en vigueur, un ou plusieurs critères de

conformité à un programme environnemental et un système de contrôle du respect des exigences environnementales. »

Ajoutons un bémol aux conclusions de Boutin et Provençal : le comité en droit de l'environnement du Barreau du Québec (2007:11) soulignait que les moyens, tant financiers qu'humains, dévolus à l'application des règles environnementales n'ont jamais été à la hauteur du travail à accomplir. Ainsi, déclarer la mort de l'ère réglementaire sans jamais lui avoir consenti quelque souffle de vie nous semble être une conclusion prématurée. Limitons nous à un exemple : *l'Initiative conjointe MAPAQ-MDDEP sur les pesticides en milieu agricole: Pour réduire l'impact des pesticides sur les eaux de surface et les eaux souterraines*. Le programme se limite à « encourager et faire connaître les bonnes pratiques [...]; promouvoir la lutte intégrée [...]; inciter à la prise en compte effective des zones sensibles environnementalement; réaliser le suivi de la présence de pesticides dans les eaux[...] » (MAPAQ et MDDEP, 2006: 3), et ce malgré « que les concentrations de pesticides détectées dépassent les critères de qualité de l'eau pour la vie aquatique et ceux pour l'irrigation » régulièrement depuis les 12 années de suivi du MENV (MAPAQ et MDDEP, 2006: 1). À cet égard, le Barreau est clair : « le volontariat des entreprises et les instruments incitatifs, mais non juridiques, ne sont pas suffisants pour garantir l'état de conformité de ces secteurs agricoles et agroalimentaires aux objectifs environnementaux. » (Barreau du Québec, comité en droit de l'environnement, 2007:11)

Déjà, au moins depuis 2002, on combinait à la réglementation un support financier pour « la fourniture de certains services agroécologiques » (Boutin, 2004: 9), mais c'est à partir de 2004 que l'écoconditionnalité fait son entrée dans la conception des programmes agricoles en étant intégrée, par la Financière agricole du Québec (FADQ) – organisme public de services financiers et d'assurances pour les producteurs agricoles – dans ses conditions de couverture d'assurances. Dès lors, « [à] sa discrétion, la FADQ pourra ensuite décréter que la non-observance, par un adhérent, de certaines dispositions législatives ou réglementaires entraîne le retrait, en tout ou en partie, des sommes auxquelles [ses] programmes donnent droit » (Provençal, s.d.). Cela avec une volonté « d'[a]ppliquer une politique d'écoconditionnalité globale, en avril 2010, qui vise à rendre les fonds publics consacrés au secteur agricole subordonnés au respect de la totalité de la législation environnementale relative à ce secteur »

(Provençal, s. d.). Une partie du problème tiendrait au fait que la *Loi sur la Financière agricole* accorde à l'Union des producteurs agricoles (UPA) et ses fédérations cinq des quinze sièges du conseil d'administration de la Financière agricole du Québec, instance responsable de définir les modalités d'application de l'écoconditionnalité (Loi sur la financière agricole du Québec: art.6). On verra si notre terrain confirme ce jugement.

2006 : Loi sur le développement durable

2006 marquera une avancée importante, côté législatif : l'arrivée de la *Loi sur le développement durable* (LDD). Cette loi a, à première vue, un champ d'application assez restreint : elle ne s'applique qu'aux activités du gouvernement. Ainsi, dans tous ses actions, politiques, programmes, lois et règlements, qu'ils soient faits en propre ou par ses ministères, agences ou sociétés, l'État québécois doit respecter les principes de développement durable édictés dans sa loi (Girard, 2010:61-64). Nous verrons, dans la section sur le droit de l'environnement, l'importance que cette loi prendra par l'interprétation que la cour en fera.

Par ailleurs, depuis 2009, le programme Prime-Vert fournit des « paiements agroenvironnementaux » aux exploitations proactives. Son chapitre 10 portant sur la *Réduction de la pollution diffuse* est particulièrement intéressant pour nous puisqu'il couvre les « mesures de lutte contre l'érosion [...], en zone riveraine et non riveraine; [l'] implantation de bandes riveraines herbacées permanentes au-delà des exigences de la [PPRLPI]; [et l'] implantation de bandes riveraines arborescentes ou arbustives de 5m ou plus » (Boutin, Denis, du ministère de l'Environnement du Québec, Direction du milieu rural, 2004 ; ministère de l'Agriculture et Québec, 2009).

2009 : Loi sur le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection

Le dernier texte dont nous traiterons dans cet historique est la *Loi sur le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (ci-après Loi sur l'eau), sanctionnée en juin 2009. Cette loi, qui fait de l'eau un « patrimoine commun de la nation québécoise » (art. 1), vient aussi édicter les quatre principes qui présideront à la gestion de l'eau : utilisateur-payeur, prévention, réparation et transparence et participation (Loi sur l'eau : art. 4 à 7). Elle établit par une loi – à la différence de la *Politique* nationale de l'eau – la nouvelle gouvernance de l'eau, soit la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV), fondant également pour tout le bassin versant (BV) du Saint-Laurent, l'obligation de fonder ou reconnaître un organisme de bassin versant (OBV), pour chaque BV ou ensemble de BV identifiés. Cet organisme est chargé de la concertation des usagers de l'eau et des « milieux intéressés » dans la rédaction d'un plan directeur de l'eau (PDE).

Deux bémols sont toutefois soulevés par le Centre québécois de droit de l'environnement (CQDE), soit premièrement, « que la participation des citoyens et du public y est réduite à bien peu de choses » (CQDE, 2009) et, deuxièmement, que le plan directeur de l'eau, même s'il est « approuvé » par le ministre de l'Environnement ou même si des municipalités souscrivent à certaines mesures du plan, ni l'un, ni les autres ne sont légalement tenus de le respecter dans les décisions prises dans leurs champs de compétences respectifs (CQDE, 2008). Il faut simplement « qu'ils le prennent en considération » (Loi sur l'eau: art. 15).

Récapitulons très brièvement : nous sommes passés d'une absence de norme de protection de l'eau à une intervention sur les sources ponctuelles municipales et industrielles puis, plus tard, à l'énonciation d'une norme non contraignante juridiquement par la PPRLPI, pour finalement la rendre contraignante par règlement municipal et même y subordonner *a priori* l'aide financière; tout un chemin a été parcouru dans la législation encadrant l'eau en milieu agricole. Maintenant, laissez-nous vous présenter en détail la portée de cette législation lorsque le pouvoir judiciaire de l'État s'en empare.

2.2 Fondement légal de la protection de l'eau

2.2.1 Division constitutionnelle

Dans notre système politique fédéral, la première division des responsabilités est contenue dans la constitution. Il faut donc remonter à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, renommé « *Loi constitutionnelle de 1867* » lors du rapatriement de la constitution par le gouvernement de Pierre-Elliott Trudeau en 1982. « En vertu des articles 109 et 117 [...], le Québec est généralement propriétaire des ressources et des terres publiques situées sur son territoire, y compris le lit du fleuve Saint-Laurent, ses battures, ses grèves et ses rives. » (BAPE, 2000a: 77) L'attribution, par la constitution, de la responsabilité à chaque ordre de gouvernement est claire. C'est ensuite, dans sa distribution aux différents ministères et organismes ainsi qu'aux différentes branches de ceux-ci, que le tableau se complexifie. L'eau peut sembler *a priori* un objet assez simple, mais légalement, selon qu'elle soit destinée à la consommation humaine, l'irrigation, la navigation ou la baignade, selon qu'elle transite par des aqueducs et autres infrastructures ou qu'elle soit à l'état naturel, selon qu'elle soit considérée comme flux dont le débit doit être garanti, ou encore qu'elle soit comprise comme un écosystème, et selon qu'elle se trouve en terres publiques, dans une zone urbanisée ou en secteur agricole, elle sera prise en charge par un organisme différent, dont chacun a la charge exclusive de sa microsubdivision de l'objet eau, avec des objectifs, des ressources et des enjeux propres à chacun.

2.2.2 Responsabilités fédérales

Réglons en premier lieu la question des responsabilités fédérales (voir le Tableau 1 : Répartition des pouvoirs fédéraux et lois habilitantes, par organismes, p.44) puisqu'elles sont assez limitées en matière de protection des écosystèmes aquatiques et riverains dans les provinces. Le gouvernement fédéral est responsable, via Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, des installations hydroélectriques dans les trois territoires nordiques et ce, par l'intermédiaire de la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*. Ce

ministère s'occupe aussi de la pollution dans les trois territoires grâce à la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*. Ce qui a trait à l'eau comme voie navigable est sous la juridiction de Transports Canada qui applique la *Loi sur la protection des eaux navigables* et la *Loi sur la marine marchande* (BAPE, 2000a: 83), certaines dispositions de cette dernière revenant au ministre des Pêches (art. 10).

Les « eaux limitrophes et internationales » sont la responsabilité des Affaires étrangères, aujourd'hui partie d'Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, qui applique la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* (BAPE, 2000a: 83).

2.2.2.1 Loi sur les pêches

La protection de l'eau comme écosystème revient en partie à *Pêche et Océans Canada* et à *Environnement Canada*, qui ont la coresponsabilité de la *Loi sur les pêches* et qui, ce faisant, ont à protéger « l'habitat du poisson ». Ceci est vrai pour le Canada en général, mais « Le ministre peut conclure avec toute province un accord visant la réalisation des objectifs de la présente loi » (L.P. Art. 4.1 (1)). C'est le cas pour le Québec, qui se voit confier l'application des pouvoirs fédéraux reliés à la *Loi sur les pêches* – autant l'émission de permis que la protection de l'habitat du poisson. Les pouvoirs sont délégués au ministre responsable de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* par le *Règlement de pêche du Québec*, comme la direction des affaires législatives du secteur Faune nous l'a confirmé par téléphone (art. 2, à la définition de « ministre »; confirmation obtenue du secteur Faune, dir. Affaires législatives). Le secteur faune de la bureaucratie provinciale a beaucoup bougé au cours des dernières années. Il se retrouve aujourd'hui sous la responsabilité du nouveau *ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs* (MFFP). Il faut préciser ici que le ministère québécois qui chapeaute le secteur faune – quel qu'il soit – n'est responsable que de l'application de la *Loi sur les pêches* sur son territoire. Pour tout ce qui concerne le contenu de la loi et des règlements édictés en vertu de ses pouvoirs, pour la normalisation, pour toute modification ou pour toute abrogation, l'ordre provincial de gouvernement ne dispose

d'aucun pouvoir officiel. Il n'a que le pouvoir de résilier l'entente d'application qui le lie au gouvernement fédéral.

Girard et ses collègues (1999: 48-49) soulignent que la loi ne vise pas l'ensemble des cours d'eau du Canada, mais se limite aux « "eaux poissonneuses", c'est-à-dire celles généralement habitées par des poissons. Notez qu'au sens de la loi, le terme "poisson" prend un sens assez large puisqu'il inclut, outre les poissons proprement dits, les mollusques, crustacés et autres animaux marins. Le fait qu'un cours d'eau soit une création de l'homme n'influence en rien l'application de la loi » (Girard et al., 1999: 48). La loi semble ainsi ratisser assez large, son article 35 allant jusqu'à interdire « d'exploiter des ouvrages ou des entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson » (L.P. a.35(1); citée dans Girard et al., 1999: 48).

« L'expression "habitat du poisson" est définie par la Loi [en fait depuis 2012, c'est l'art. 2 qui définit "habitat" tout court] comme étant les "frayères, aires d'alevinage, de croissance et d'alimentation et routes migratoires dont dépend, directement ou indirectement, la survie des poissons". Notez que l'application de la *Loi sur les pêches* se limite aux poissons ayant directement ou indirectement une valeur commerciale ou sportive (récréative) [...mais qu'] il suffit de démontrer que le lieu de l'infraction est utilisé par le poisson en tant qu'aire de croissance ou d'alimentation. » (Girard et al., 1999: 48)

Historiquement, l'art.36 (3) a, quant à lui, « généré la majorité des procès environnementaux relatifs à la pollution des eaux. Aux termes de cette disposition, il est interdit de déposer des substances nocives dans les eaux poissonneuses ou à tout endroit à partir duquel ces substances pourraient pénétrer dans de telles eaux. » (Girard et coll., 1999: 49) Girard et ses coauteurs précisent que « au sens de la loi » cela inclut « l'épandage » et qu'une substance nocive est comprise comme « toute substance qui, si elle est ajoutée à une eau, altérerait ou contribuerait à altérer la qualité de celle-ci au point de la rendre nocive ou susceptible de le devenir, pour le poisson ou son habitat ou encore à rendre nocive l'utilisation par l'homme du poisson qui y vit. » (Girard et al., 1999: 49) Cela inclut aussi ces mêmes substances sous forme diluée et leurs sous-produits de dégradation chimique, donc les lisiers en gestion liquide.

Tableau 1 : Répartition des pouvoirs fédéraux et lois habilitantes, par organismes

Palier fédéral	Pêches et Océans	Environnement Canada	Affaires autochtones	Affaires étrangères	Transports Canada
Pouvoirs ou responsabilités	Protection de l'habitat du poisson (délégué)	Protection de l'habitat du poisson	Gestion de l'eau dans les trois territoires	Eaux frontalières	Protection des eaux navigables
					Régulation de la marine
Lois habilitantes	<i>Loi sur les pêches</i> (conjointement avec Environnement Canada)	<i>Loi sur les pêches</i> (conjointement avec Pêches et Océans Canada)	<i>Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques</i>	<i>Loi du traité des eaux limitrophes internationales</i>	<i>Loi sur la protection des eaux navigables</i>
	Règlement sur la pêche du Québec		<i>Loi sur les forces hydrauliques du Canada</i>		<i>Loi sur la marine marchande</i>

2.2.2.2 Loi portant exécution de certaines dispositions du budget [...] et mettant en œuvre d'autres mesures ou Projet de loi C-38 dit *Mammouth*

Depuis 2012, le projet de loi omnibus C-38 du Parlement fédéral, par ses art.141 à 148, est venu modifier la « Protection des pêches et prévention de la pollution » (LP: art.34-42.1) – entre autres changements au Régime canadien de protection de l'environnement. Avant les modifications de 2012, Girard et ses collègues (1999: 48) du CQDE soutenaient que « cette loi et ses règlements sont considérés dans la littérature juridique comme le principal instrument de contrôle de la pollution des eaux du Canada ». Les changements à la *Loi sur les pêches* sont de deux ordres : ils portent d'une part sur l'ampleur des dommages acceptables et, d'autre part, ouvrent la porte à l'arbitraire ministériel en autorisant des exceptions à certains articles.

Jusqu'aux modifications de 2012, on lisait à l'art. 35(1) : « Il est interdit d'exploiter un ouvrage ou une entreprise [*undertaking*] ou d'exercer une activité entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson », alors que le même article protège aujourd'hui contre « des dommages sérieux à tout poisson visé par une pêche commerciale,

récréative ou autochtone, ou tout poisson dont dépend une telle pêche. (C-38, 2012: art. 142(1)) » On passe donc d'une protection de « l'habitat », donc de tout écosystème où passe un poisson, ne serait-ce que d'une « perturbation », à une protection contre des « dommages sérieux », uniquement pour les poissons soutenant une pêche.

C-38 a aussi ouvert très grandes les portes de l'arbitraire ministériel en modifiant les articles 35(2) à 35(4) et 36(4) de la *Loi sur les pêches*. Ainsi, après les interdictions découlant de l'art. 35(1) – atténuées, mais interdictions tout de même – l'art. 35(2) fait une longue liste de ce qui est permissible, par adoption d'un règlement, malgré ce qu'indique le précédent alinéa. Notons ici que prévoir des exceptions à la « perturbation » de « l'habitat du poisson » est une chose, mais que prévoir des exceptions à des « dommages sérieux à tout poisson visé par une pêche » en est une autre, l'ampleur de ce qui est permis d'office n'étant pas comparable. Ces sections font la liste des exceptions que le ministre peut permettre, pour contourner l'interdiction « d'exploiter un ouvrage, une entreprise ou d'exercer une activité entraînant des dommages sérieux », pour ce qui est de l'art. 35, et pour contourner l'interdiction « d'immerger ou de rejeter une substance nocive – ou d'en permettre l'immersion ou le rejet – dans des eaux où vivent les poissons ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux », pour ce qui est de l'art. 36. Ainsi le ministre fédéral des pêches peut promulguer des règlements permettant d'y déroger.

Cependant, le problème le plus sérieux se trouve ailleurs. Ce qui est encore plus préoccupant – autant du point de vue démocratique qu'environnemental – c'est que la démarche réglementaire « est soustrait[e] à l'application de l'art. 3 de la *Loi sur les textes réglementaires* » (dite LRC), cette loi encadrant le processus d'adoption réglementaire pour l'ensemble des règlements que le gouvernement adopte. C'est cet article 3 qui garantit la revue par un tiers hors du ministère du règlement soumis – soit par le « greffier du Conseil privé [...] en consultation avec le sous-ministre de la justice » (LRC, 1985: art.3(2)). L'article explicite ce qui doit être vérifié : « a) le règlement est pris dans le cadre du pouvoir conféré par sa loi habilitante; b) il ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir ainsi conféré; c) il n'empiète pas indûment sur les droits et libertés existants [...]; d) sa présentation et sa rédaction sont conformes aux normes établies. » (LRC, 1985: art.3(2) a à d) Soustraire

quelque règlement que ce soit à cette révision minimale laisse le champ libre à des interventions hors des pouvoirs prévus par la loi et laisse passer des « usages inhabituels ou inattendus du pouvoir », en un mot, à l'arbitraire.

Pour ce qui est des recours judiciaires, la *Loi sur les pêches* prévoit qu'« À moins qu'il n'en soit pourvu autrement dans la législation provinciale, toute personne peut initier une poursuite pénale contre un pollueur. En Ontario, une personne ou une corporation vouée à la protection de l'environnement pourrait, sur autorisation de la Cour, agir comme poursuivant [...]. Toutefois, au Québec il en va différemment car, par exemple, l'article 112,1 *L.Q.E.*, prescrit que les poursuites pénales sont prises par le Procureur général ou une personne qu'il autorise à cette fin. » (Girard et al., 1999: 51-52) Ceci représente, toujours selon Girard et ses collègues (1999), une indication que le « Législateur québécois a donc clairement souhaité qu'un contrôle étroit soit exercé sur les poursuites pénales privées en environnement » (p. 52).

Finalement, *Environnement Canada*, au-delà de sa coresponsabilité de la *Loi sur les pêches*, a à sa charge plusieurs lois touchant à l'eau : la *Loi sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* (BAPE, 2000a: 83), mais ces dernières ne jouent pas un rôle important dans les questions qui nous préoccupent. Santé Canada a quant à elle la responsabilité de fixer les normes fédérales, les taux de contaminants au-delà desquels il y a un impact sur la santé publique ou l'environnement (BAPE, 2000a: 83). Ajoutons que dans le cas d'une « question urgente ou d'intérêt national », si la juridiction est partagée, le conseil des ministres fédéral peut imposer son choix pour l'organisme qui prendra en charge les travaux (Canada, 1985; *Loi sur les ressources en eau* du Canada, art. 13(1)).

De tout cet ensemble, notre recherche n'est touchée que par la *Loi sur les pêches*, dans la mesure où elle assure la protection de l'habitat du poisson. Par ailleurs, les normes de toxicité environnementale sont édictées par *Environnement Canada* et touchent les différents effluents agricoles. Venons-en maintenant à l'échelon provincial.

2.2.3 Responsabilités provinciales

Nous le disions plus haut, l'eau et sa gestion reviennent au Québec en vertu des articles 109 et 117 de la constitution, puisqu'elle entre dans la catégorie des « ressources » et que tout ce qui n'est pas explicitement exclu de ce domaine est de juridiction provinciale (BAPE, 2000a: 77). Toutefois, à l'intérieur même de l'appareil bureaucratique provincial, les différents pouvoirs et responsabilités touchant à l'eau se retrouvent dans une variété d'« institutions publiques morcelées selon les fonctions de l'eau » (Milot, 2008: 197). Milot (2008) souligne que « Cette division des fonctions de l'eau dans l'administration publique québécoise a une conséquence importante, soit celle de diviser les actions de lutte à la pollution de celles liées au développement économique » (p. 197). Montpetit et Coleman (1999, cité dans Milot 2008) ajoute qu'il en résulte un « débat corporatiste » avec des représentants de la fonction publique dans chaque camp, opposant d'un côté le MENV et de l'autre l'Union des producteurs agricoles (UPA) associée au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'alimentation du Québec (MAPAQ). « [L]e modèle québécois mène parfois à des actions contradictoires, privilégiées par des agences publiques aux intérêts opposées [sic]. Par exemple on peut penser aux mécanismes de subventions agricoles publiques qui favorisent l'utilisation maximale de la superficie des champs, alors que simultanément, on souhaite améliorer la protection des bandes riveraines (Milot, 2008: 197), bien que dans ce cas précis, les règles entourant les assurances aient exclu les bandes riveraines de la superficie couverte. Voyons l'état actuel du cadre réglementaire formel en matière de protection de l'eau dans le secteur agricole pour la fonction publique provinciale. Pour ce faire, nous passerons en revue les principales lois habilitantes, politiques, ententes et conventions qui répartissent entre les différents organismes la variété des mandats touchant à l'eau, prise largement, en focalisant progressivement sur le secteur agricole. Soulignons pour commencer que les différentes lois dont nous traiterons, pour les décrire très sommairement, portent sur deux objets distincts : la normalisation et la répartition administrative des tâches. Nous commencerons avec la normalisation, soit la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE), au premier chef, et les politiques et règlements qui en découlent, dont la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (PPRLPI) et la *Politique nationale de l'eau* (PNE). Dans cette catégorie nous retrouverons aussi la plus récente *Loi affirmant le caractère collectif des*

ressources en eau et visant à renforcer leur protection (Loi sur l'eau). Dans un second temps, nous traiterons des lois répartissant les tâches entre les différents acteurs – l'administration publique, bien sûr, mais aussi les organismes parapublics et certains acteurs privés – principalement en ce qui a trait à la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) et à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LAU), mais aussi à toute une série de lois de moindre envergure, dont celles fondant les ministères et organismes publics. (Voir Tableau 2 : Répartition des pouvoirs provinciaux et lois habilitantes, par organismes, p.61)

2.2.3.1 La Loi sur la qualité de l'environnement, ses règlements et politiques

Dans le champ d'application de ses propres pouvoirs, la province de Québec encadre l'ensemble de ses responsabilités en matière d'environnement avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* depuis 1972. Cette loi fonde deux principes : « l'interdiction de polluer et l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour toute activité susceptible de polluer ou de modifier l'environnement » (Milot, 2008: 191-2).

Trois sections de la loi sont particulièrement pertinentes pour notre étude. La section III.1, à l'article 19.1 établit que « Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi [...] » (LQE, a.19.1). Le présent article, bien qu'il reconnaisse ce droit, n'en fait pas un absolu, puisqu'il l'inscrit « dans la mesure prévue dans la présente loi ». Pour illustrer concrètement cela, prenons en exemple les définitions d'un « contaminant » et d'un « polluant » que nous donne l'art. 1. :

5° « contaminant » : une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement;

6° « polluant » : un contaminant ou un mélange de plusieurs contaminants, présent dans l'environnement en concentration ou quantité supérieure au seuil permmissible déterminé par règlement du gouvernement ou dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement (LQE, art. 1 par. 5 et 6).

Conséquemment, tout ce qui se retrouve en deçà du « seuil permmissible » est explicitement exclu du droit à la qualité de l'environnement et se retrouve ainsi, *de jur*, permis, donc non opposable à un justiciable qui, selon la perception d'un plaignant, porterait atteinte à la qualité de l'environnement *dans l'absolu*.

La section IV, quant à elle, est consacrée à « la protection de l'environnement ». Soulignons en particulier les articles 20 et 22 qui donnent son sens à cette section :

20. Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage *ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens*.

22. Nul ne peut ériger ou modifier une construction, entreprendre l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel *ni augmenter la production d'un bien ou d'un service s'il est susceptible d'en résulter une émission, un dépôt, un dégagement ou un rejet de contaminants dans l'environnement ou une modification de la qualité de l'environnement*, à moins d'obtenir préalablement du ministre un certificat d'autorisation.

Cependant, quiconque érige ou modifie une construction, exécute des travaux ou des ouvrages, entreprend l'exploitation d'une industrie quelconque, l'exercice d'une activité ou l'utilisation d'un procédé industriel ou augmente la production d'un bien ou d'un service *dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un*

étang, un marais, un marécage ou une tourbière doit préalablement obtenir du ministre un certificat d'autorisation. [...] (LQE, art.20 et 22)

La lettre de la loi semble donc protéger très largement l'environnement, incluant l'humain, puisque le second alinéa de l'article 20 étend la couverture de la loi, au-delà de ce qui fait explicitement l'objet d'un règlement, à ce qui « est susceptible [...] de causer des dommages ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens ».

La section V, nommée « protection et gestion de la ressource en eau », traite des quantités d'eau disponibles pour réguler les différents prélèvements, alors que la section IV en protège la qualité. Avec l'article 22 qui protège les cours d'eau, lacs, étangs, marais, marécages et tourbières et l'article 20 qui protège la végétation et la faune, la couverture semble d'une grande ampleur, mais on doit considérer les exclusions explicites prévues dans la loi et ses règlements.

Ainsi, la section V, par l'article 31.74, exclut totalement la production hydroélectrique des prélèvements d'eau couverts par la LQE. De la même façon, il existe un « Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement » dont l'art. 2 par. 12 se lit comme suit :

2. À moins qu'il ne s'agisse de la réalisation de tout ou partie d'un projet destiné à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques sur une rive ou dans une plaine inondable au sens de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (chapitre Q-2, r. 35), *sont soustraits à l'application du premier alinéa de l'article 22 de la Loi*: [...]

12° les activités agricoles, sous réserve d'une disposition contraire prévue par la réglementation concernant les exploitations agricoles édictée en vertu de la Loi et à l'exclusion:

a) de toute opération de transformation de matières destinées à servir à la culture de végétaux à moins qu'il ne s'agisse d'une opération de transformation uniquement de fumier ou de produits de ferme dont le volume est inférieur à 500 m³;

b) de l'épandage de matières autres que fumiers, eaux de laiterie, engrais minéraux, amendements calcaires conformes aux normes établies par le Bureau de normalisation du Québec ou compost préparé à la ferme uniquement avec des produits de ferme;

Autrement dit, le plus grand utilisateur d'eau, en termes de quantité – Hydro-Québec – est exclu de la section V réglementant les quantités d'eau prélevées; l'agriculture est exclue de l'application large de l'art. 22, mais doit plutôt être explicitement couverte par des règlements, ce qui est le cas. Le « Règlement sur les exploitations agricoles » existe, mais sa portée est plus limitée que l'article 22 – et plus limitée aussi que les règlements municipaux reprenant la PPRLPI. Il a tout de même pour objet « d'assurer la protection de l'environnement, particulièrement celle de l'eau et du sol, contre la pollution causée par certaines activités agricoles. » (REA, a. 1) De plus, l'art. 2 inclut explicitement l'épandage de fumier et autres matières fertilisantes et l'art. 5 stipule que

5. Le propriétaire d'un terrain ainsi que la personne à qui il en a cédé la garde, le contrôle ou l'usage doit *prendre les mesures nécessaires pour empêcher que les déjections animales atteignent les eaux de surface ou les eaux souterraines.*

Il doit de plus, lorsqu'il a connaissance du rejet, du dépôt, du stockage ou de l'épandage sur ce terrain de déjections animales de manière non conforme au présent règlement, prendre les mesures requises pour mettre fin à un tel rejet, dépôt, stockage ou épandage et éliminer sans délai ces matières de son terrain ainsi que, le cas échéant, le remettre dans son état antérieur. (Nos italiques)

Finalement, en ce qui a trait spécifiquement aux bandes riveraines, l'art. 30 en traite, mais en se limitant à l'épandage dans la bande, sans restriction pour la culture dans celle-ci :

30. L'épandage de matières fertilisantes est interdit dans les espaces suivants:

1° un cours ou plan d'eau ainsi qu'à l'intérieur de la bande riveraine dont les limites sont définies par règlement municipal;

2° en l'absence d'une bande riveraine définie par règlement municipal:

a) dans un cours d'eau, un lac, un marécage d'une superficie minimale de 10 000 m² ou dans un étang ainsi qu'à l'intérieur d'une bande de 3 m de ceux-ci;

b) dans un fossé agricole et à l'intérieur d'une bande de 1 m de ce fossé.

Le sous-paragraphe a du paragraphe 2 du premier alinéa s'applique aux sections de cours d'eau dont l'aire totale d'écoulement (largeur moyenne multipliée par la hauteur moyenne) est supérieure à 2 m².

L'épandage des déjections animales doit être fait de manière à ce que les déjections ne ruissellent pas dans les espaces énumérés au premier alinéa.

Aux fins de déterminer la bande riveraine des lieux mentionnés au premier alinéa, la mesure est prise à partir de la ligne des hautes eaux. De plus, s'il y a un talus, cet espace doit inclure une largeur d'au moins 1m sur le haut de ce talus.

Ainsi il est non seulement interdit d'épandre dans l'eau, mais aussi dans la bande riveraine, cette dernière devant avoir 1m pour les fossés et 3m si « l'aire totale d'écoulement », c'est-à-dire la surface qu'occuperait l'eau si on en tranchait verticalement le cours, dépasse 2 m². Le producteur agricole doit aussi empêcher les déjections d'atteindre ces espaces. De plus le producteur fautif, propriétaire ou locataire, peut être tenu de remettre son terrain dans l'état antérieur, la définition de « terrain » incluant les cours et plans d'eau.

Toujours concernant les bandes riveraines, les articles 22 à 26 encadrent la production d'un « plan agroenvironnementale de fertilisation » (PAEF), qui atteste la conformité de l'exploitation au REA lui-même, oblige le producteur à épandre selon les indications données et à collaborer à un suivi dudit PAEF avec son agronome. De plus, l'Ordre des agronomes du

Québec inclut dans sa *Grille référence relative à un PAEF* (OAQ, 2011) la description du contexte réglementaire environnemental dont explicitement la PPRLPI et les règlements municipaux sur les bandes riveraines. La *Grille* inclut aussi une démarche agroenvironnementale, laquelle doit « Identifier les parcelles dont la bande riveraine est inadéquate » (p. 3), précisant que « C'est à ce dernier [le producteur] que revient la décision de mettre en œuvre ou non la ou les pratiques recommandées ». L'agronome joindra au PAEF, en fin d'année, un rapport de suivi des recommandations. Ce document, n'est pas déposé au ministère de l'Environnement, mais doit être conservé 5 ans par l'exploitant et fourni sur demande du Ministre.

Notons qu'il aurait été simple, s'il y avait eu une volonté politique suffisante, d'inclure dans ce même règlement l'exclusion de la culture elle-même, dans les 3 mètres à partir de la ligne des hautes eaux, mais que le gouvernement a plutôt choisi de n'inclure cette norme que dans un véhicule normatif ne comportant pas en lui-même de capacité coercitive, n'ayant pas « force de loi et de règlement » : la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. Il serait intéressant de chercher les causes de ce choix, mais cela tombe hors des sujets couverts par la présente recherche. Notons aussi qu'il peut rester un flou réglementaire quant à savoir si les nutriments provenant des déjections, mais qui sont érodés ou lessivés et se retrouvent dans l'eau peuvent ou non être considérés comme des déjections atteignant l'eau, au sens de l'article 5.

Finalement, la LQE, à son article 2.1, stipule que :

Le ministre a la responsabilité d'élaborer et de proposer au gouvernement une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables, de la mettre en œuvre et d'en coordonner l'exécution.

2.2.3.2 Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables

La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (PPRLPI) a été décrétée par le gouvernement du Québec en 1987 dans le double objectif, officiellement, de protéger les écosystèmes riverains pour eux-mêmes et de les conserver en tant que tampons

avant d'atteindre les cours et plans d'eau et ainsi les protéger, eux aussi. Elle venait, par ailleurs, combler le vide qu'aurait laissé l'abrogation, la même année, de la « réserve des trois chaînes qui attribuait la propriété d'une bande riveraine d'environ 60 mètres à l'État provincial » (Choquette, 2009: 267), une chaîne étant une unité de mesure archaïque qui équivalait à 66 pieds. La propriété publique de cette bande de terre n'interdisait pas l'usage privé par un particulier, mais rendait obligatoire une autorisation de l'État pour tout « ouvrage ou construction ». En 1987, on passe d'un régime où la propriété est publique, mais où l'usage privé est permis sous certaines conditions, en place depuis un siècle, à un régime dans lequel « la propriété de la bande riveraine a été 'dévolue' aux propriétaires riverains » (Choquette, 2009: 268), mais où les usages continuent d'être limités, puisque la PPRLP « interdit la dénaturalisation des rives sauvages sur des largeurs variant de 3 à 15 mètres » (Choquette, 2009: 268).

Le hic ici – et c'est là une technicalité qui a des impacts significatifs – est que « [l]a Politique qui est un acte du gouvernement et non du Législateur [comprendre l'Assemblée nationale] n'a pas valeur de loi, ou de règlement et ne peut, par conséquent, être opposable directement aux justiciables » (Choquette, 2009:277) (Barreau du Québec, comité en droit de l'environnement, 2007:10, le Barreau va dans le même sens en d'autres termes). En clair, la norme, pour être juridiquement contraignante, doit être réitérée par des instances qui en ont légalement le pouvoir. Concrètement, dans le cas qui nous intéresse, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* confère aux MRC les prérogatives de mise en œuvre de cette norme par son inclusion dans leur Schéma d'aménagement et de développement (SAD). Ultérieurement, les municipalités locales doivent l'inclure dans les plans de zonage et d'urbanisme (Choquette, 2009:280). Ce sont ces dernières qui appliquent, en règle générale, la norme sur le terrain; notons qu'au quotidien c'est un travail qui revient à l'inspecteur en bâtiment (Sager, 2004:6). C'est ainsi qu'à travers ces étapes administratives, des normes sont adoptées plus ou moins rapidement et que certaines sont laissées de côté. Francoeur (2006:52) en dit même que « la politique des rives a été mise en échec dans les MRC et les régions rurales par le lobby agricole qui les domine ». Ici, nous ne voulions que souligner que le chemin entre le décret de la norme et son application peut s'avérer sinueux. À défaut d'une

adoption dans les temps prescrits, le ministre *peut* imposer l'inclusion à la réglementation par décret.

Le comité permanent en droit de l'environnement du Barreau du Québec soulignait que la « dévolution apparente de pouvoirs réglementaires en matière de zonage et de normes d'éloignement aux autorités municipales est purement illusoire », puisque Québec édicte la règle et en oblige la reprise par les administrations municipales (Barreau du Québec, comité permanent en droit de l'environnement et comité ad hoc sur la protection du territoire agricole, 1996:23). De plus, en 1996, le gouvernement du Québec établissait un « dangereux précédent » en instaurant un « régime juridique particulier au bénéfice d'une classe de citoyens [les agriculteurs] qui aura pour effet de diminuer les droits environnementaux des administrés en général [...] accordant des immunités judiciaires et d'autres privilèges injustifiés ». Le Barreau va jusqu'à « déplore[r] la manière dont le gouvernement galvaude le principe du développement durable » (Barreau du Québec, comité permanent en droit de l'environnement et comité ad hoc sur la protection du territoire agricole, 1996:21-22). Dix ans plus tard, le Barreau en arrive à des constats allant dans le même sens.

Dans l'ensemble, les régimes juridiques applicables à la protection des eaux de surface et souterraines en milieu agricole sont manifestement insuffisants, voire inadéquats, pour garantir la qualité des milieux hydriques, le respect de la capacité de support des écosystèmes et le développement de pratiques durables en agriculture et dans l'industrie agroalimentaire. (Barreau du Québec, 2007 :10)

À partir de 1987, la PPRLPI demande donc aux propriétaires riverains de cours ou plans d'eau ou de milieux humides comme des marais ou des marécages de conserver une bande de 10 mètres à partir de la ligne des hautes eaux printanières – c'est-à-dire la ligne jusqu'où l'eau monte au moins aux deux ans – et si la pente de la rive dépasse les 30°, la distance s'étend à 15 mètres. À partir de 1991, la *politique* s'appliquera au secteur agricole aussi, mais avec une réserve importante car

Certaines activités sont toutefois permises, notamment la culture des végétaux (travail du sol, semis, fertilisation, récolte, etc.) et le pâturage des animaux, mais sur une partie de la rive seulement. En effet, une bande de végétation d'une largeur prédéterminée doit être conservée à l'état naturel en permanence. L'expression « bande riveraine » utilisée au deuxième alinéa de cet article fait référence à cette bande de végétation qui doit être conservée à l'état naturel et qui ne peut être cultivée

ou servir de pâturage. De ce fait, elle ne peut être fertilisée. En milieu agricole, elle correspond minimalement à une largeur de trois mètres mesurée horizontalement à partir de la ligne des hautes eaux. De plus, s'il y a un talus et que le haut de celui-ci se situe à une distance inférieure à trois mètres de la ligne des hautes eaux, la largeur de la bande de végétation doit également inclure un minimum de un mètre sur le haut du talus.

Il est toutefois important de noter que la PPRLPI prévoit la possibilité de récolter la végétation herbacée sur la totalité de la rive lorsque la pente est inférieure à 30 %. Dans le cas où la pente est supérieure à 30 %, la récolte ne peut se faire que sur le haut du talus. (MDDEFP, 2013; 4-2)

Le 10 juillet 2013, dans l'ombre des événements de Lac-Mégantic, le ministre de l'Environnement nouvellement en poste imposait, par décret du gouvernement, à trois municipalités régionales de comté (MRC) – Deux-Montagnes, Laval et Thérèse-de-Blainville, cette dernière étant au cœur de notre terrain de recherche – « l'intégration dans les schémas d'aménagement et de développement [...] du cadre normatif minimal prévu par la [PPRLPI] et des cotes de crues de 2005 et 2006, les plus récentes disponibles » (CQDE, 2013b). Cette décision faisait suite à un jugement de la Cour d'appel (6169970 Canada inc. c. Québec (Procureur général)) dont nous discutons dans la section suivante portant sur la jurisprudence, qui soulignait le laxisme *des* ministres de l'environnement – libéraux et péquistes confondus – pour s'assurer de la conformité des SAD aux orientations gouvernementales.

2.2.3.3 Ministère de l'Environnement

« L'Assemblée nationale a attribué la responsabilité de la gestion de l'eau au Québec au *ministère de l'Environnement*, en vertu de l'article 13 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* » (BAPE, 2000a: 78), renommée en 2006 *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, et qui s'appelle, au moment d'écrire ces lignes, le *ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la lutte contre les changements climatiques* (MDDELCC) depuis le Décret 374-2014 du 24 avril 2014. Pour faciliter la compréhension, nous utiliserons au fil du texte l'acronyme MENV,

puisque c'est le secteur Environnement qui nous concerne puisque c'est ce dernier qui est responsable de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

L'arrivée de ce nouveau joueur dans l'administration amène, dans les années 1980, une nouvelle « opposition entre d'un côté le MENV et de l'autre, un tandem public-privé soutenant le développement. Cette situation est particulièrement difficile pour le MENV. Celui-ci dispose de peu de moyens financiers et humains [par conséquent] la sensibilisation est souvent le seul moyen d'action à sa portée. » (Milot, 2008: 192) Le symptôme visible, pour nous, de ce manque de moyens – corollaire de son manque de légitimité aux yeux des autres acteurs publics – est l'ensemble des responsabilités touchant à l'eau qui tombent hors de la juridiction de ce ministère voué à la protection de l'environnement, pour se retrouver dans d'autres ministères qui s'occupent plutôt de sa gestion comme service public, de son exploitation en tant que ressource, voire comme support d'une industrie.

Les articles 10 à 14 de la loi *sur le ministère* décrivent les fonctions et les pouvoirs du ministre et du ministère. Le premier, l'article 10, dicte en toute logique que « Le ministre est chargé d'assurer la protection de l'environnement ». Pour y arriver il « élabore et propose des politiques visant notamment : 1- la protection des écosystèmes et de la biodiversité; 2- la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau, de l'air et du sol; [...] ». (a.11 alinéa 1 paragraphes 1 et 2) L'alinéa 2 souligne ensuite que le « ministre assume la mise en œuvre de ces politiques et en coordonne l'exécution ». Ce sera un détail important pour nous, puisque le cas sur lequel nous nous penchons est justement une *Politique* que le ministère a écrite et dont il a la responsabilité. Nous y reviendrons. L'article 12, quant à lui, permet au ministre de « conclure des ententes avec toute personne, municipalité, groupe ou organisme » (par. 2) et d'« obtenir des ministères publics les renseignements nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de ses politiques, plans et programmes » (par. 4). Finalement, l'article 13 stipule que « Le ministre a autorité sur le domaine hydrique de l'État et assure la gestion de l'eau en tant que richesse naturelle. »

Si cette loi fonde, pour le ministère, ses responsabilité et ses moyens, ce sont les *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur le régime des eaux* qui sont les « principales lois en lien avec l'eau. Le MENV [aujourd'hui MDDELCC] administre également plusieurs

règlements [...] concernant la pollution agricole [...]. Des directives contiennent des prescriptions sur le captage et la distribution d'eau potable, la gestion des boues de fosses septiques [...]. Le MENV a également institué des politiques comme la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. » (BAPE, 2000a: 78) À l'opposé, certains champs d'action liés à l'eau ont été délégués à d'autres organismes.

2.2.3.4 Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) s'occupait de l'entretien jusqu'en 1994 des cours d'eau agricoles et, en parallèle, supportait financièrement certaines pratiques, dans les cours d'eau et les rives, qui paraissent aujourd'hui archaïques, où l'impératif de production agricole l'emportait sur tout autre. L'exemple phare de ceci est le redressement des cours d'eau agricoles en méandres pour accélérer le drainage, donc l'assèchement des terres, afin d'allonger la saison de culture. Pour soutenir cette pratique, le MAPAQ a « verbalisé » la profondeur des cours d'eau dans les secteurs agricoles partout au Québec et il est depuis permis de rétablir la profondeur de ces cours jusqu'à cette cote « verbalisée », afin d'assurer le drainage des terres en amont. Cette pratique est nommée « l'entretien » des cours d'eau, à ne pas confondre avec leur « aménagement », qui implique d'en changer le tracé ou d'en modifier les berges.

Plus récemment, le ministère finançait jusqu'en 2013 l'enrochement des berges autour des exutoires de drains souterrains – ce qui limitait l'érosion, mais facilitait le lessivage des nutriments vers les cours d'eau. L'entretien et l'aménagement des cours d'eau ont, depuis, été remis entre les mains des administrations municipales, qui les centralisent à la MRC ou les laissent aux municipalités locales, selon les décisions des conseils des maires des MRC (MAPAQ, dir. rég. Montérégie, 2001).

Le ministère a, depuis, inclus, dans une certaine mesure, les préoccupations environnementales à ses programmes et ses actions, « en conformité avec l'article 2 de la loi

sur le ministère de l'agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation » (MAPAQ, 2013a: 1).

Celui-ci dicte :

Les fonctions pouvoirs et devoirs du ministre [de l'Agriculture] sont les suivants :

1° il conçoit, notamment dans une perspective de développement durable, des politiques et des mesures relatives à la production [...] des produits agricoles et veille à leur mise en œuvre; [...]

2° il exécute et fait exécuter, pour les fins visées au paragraphe 1°, des recherches, études, enquêtes et inventaires; [...]

6° il peut, aux fins visées aux paragraphes 1° et 2° et aux conditions qu'il détermine, accorde des prêts, des subventions ou des avances [...].

(*Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*: art. 2)

En terminant cette sous-section, nous tenons à souligner qu'un des symptômes de la faiblesse relative du MENV est l'importance des règlements se retrouvant ailleurs que sous sa coupe. C'est notamment le MAPAQ qui est responsable du *Règlement sur les eaux embouteillées* depuis 1994 (BAPE, 2000a: 78), règlement découlant de la *Loi sur les produits alimentaires* (MAPAQ, 2013b).

2.2.3.4.1 Financière agricole

La Financière agricole du Québec (FADQ) est un « organisme sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation » (MAPAQ, 2013b) qui « a pour mission de soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire. Elle met à la disposition des entreprises des produits et services en matière de protection du revenu, d'assurance et de financement agricole adaptés à la gestion des risques inhérents à ce secteur d'activité. » (*Loi sur la financière agricole du Québec*: art. 3)

L'axe 1 de l'orientation 4 de la PNE qui demande d'« intensifier l'assainissement agricole », nous intéressera plus particulièrement, surtout ses engagements 29 et 30 : « Soutenir, en

territoire agricole, l'établissement de corridors riverains boisés en lien avec les milieux naturels » (engagement 29) et « Introduire l'écoconditionnalité dans un ensemble de programmes de soutien financier du secteur agricole » (engagement 30). Notez qu'on y dit « un ensemble » et non « l'ensemble », on se limite donc à certains, sans les inclure tous. Pour ce qui est des « [r]ésultats attendus » de ces engagements, comme le souligne Francoeur (2006), ils ne sont, pour la plupart, ni chiffrés, ni encadrés par un échéancier.

Ces articles de la PNE prennent force de loi par l'article 19 de la *Loi sur la financière agricole du Québec* (LFADQ) au paragraphe 1° et au troisième alinéa :

La société peut prescrire toute mesure nécessaire à la mise en œuvre de la présente loi. À ces fins, elle peut notamment :

1° accorder, [...] une aide financière et en déterminer les critères et limites d'application [...]

[3° alinéa] Le respect par les entreprises *de* dispositions de la Loi sur la qualité de l'environnement (Chapitre Q-2) et de ses règlements ainsi que d'ordonnances d'application et d'autorisations délivrées en vertu de cette loi *doit être* un critère d'élaboration et d'administration des programmes de la société et *peut être* un critère pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ces programmes donnent droit. (LFADQ: art. 19, nos italiques)

En complément à cet article, la LQE prévoit à son article 2.0.1 que le ministre de l'Environnement et la FADQ *doivent* se fournir réciproquement « tout renseignement, y compris des renseignements personnels, permettant [...] de s'assurer du respect de la présente loi et de ses règlements ». Il y a donc une ambiguïté. La LQE est beaucoup plus stricte dans sa formulation, demandant le respect du tout, alors que la LAFDQ a une formule plus limitée.

Clarifions les choses. La formule « la société détermine » signifie que « les critères et limites d'application » relèvent d'une décision interne de la FADQ, donc de son conseil d'administration,

6. composé de 15 membres [...]. Au moins huit de ces membres, dont le président du conseil, doivent, de l'avis du gouvernement, se qualifier comme administrateurs indépendants [et] dont cinq sont nommés parmi les personnes désignées par [l'Union des producteurs agricoles] [...];

6.1 Le conseil d'administration a notamment pour fonction d'établir les priorités relativement aux produits et services à offrir aux entreprises du secteur agricole et agroalimentaire et d'élaborer des orientations à cet égard (LFADQ: art. 6 et 6.1)

En clair, l'UPA ayant cinq voix sur quinze au CA, il faut une quasi-unanimité des autres membres pour renverser un avis du puissant syndicat agricole quant aux modalités d'application de l'écoconditionnalité des programmes de financement et d'assurances agricoles.

Tableau 2 : Répartition des pouvoirs provinciaux et lois habilitantes, par organismes

Palier provincial	MENV	MFFP	MAMOT	MAPAQ	FADQ
Pouvoirs ou responsabilités	Protection de l'eau	Protection de l'habitat du poisson	Aqueducs	Verbalisation des cours d'eau	Produits et services d'assurance
	Protection des rives, du littoral et des plaines inondables		Égouts	Guide des pratiques	Services financiers pour les exploitations agricoles
	Normalisation des bandes riveraines		Révision de la conformité des SAD	Subventions pour travaux agricoles et services agroenvironnementaux	
				Remboursement de taxes foncières	
				Eau embouteillée	
Lois habilitantes	<i>LQE</i>	<i>Loi (fédérale) sur les pêches</i>	<i>LAU</i>	<i>Loi sur le MAPAQ</i>	<i>Loi sur la FADQ</i>
	<i>PPRLPI</i>	<i>Règlement (fédéral) sur la pêche du Québec</i>	<i>LCM</i>	<i>Règlement sur les eaux embouteillées</i>	
	<i>PNE</i>	<i>Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune</i>			
	<i>REA</i>				
	<i>Loi sur le Régime des eaux</i>				
	<i>Loi sur le MDDEP</i>				
	<i>Loi sur le développement durable</i>				

2.2.3.5 Ministère des affaires municipales, municipalités régionales de comté et municipalités locales

Venons-en maintenant au ministère des Affaires municipales, qui a aussi des responsabilités en matière d'eau et qui sont de deux ordres distincts. Premièrement, les Affaires municipales assurent le financement, pour les municipalités, des infrastructures liées à la distribution d'eau potable et à la collecte des eaux usées – tuyauterie et usines; en effet, l'enjeu de l'eau reste encore largement une affaire de tuyaux! Par exemple, la Régie de l'eau (créée comme Régie d'épuration des eaux du Québec) loge au ministère des Affaires municipales (Milot, 2008: 187), qui gère le très important budget du Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) (BAPE, 2000a: 78).

Les Affaires municipales sont, dans un second ordre de préoccupations, « responsables de l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, [le ministre] voit à l'intégration des orientations gouvernementales dans les schémas d'aménagement du territoire des MRC » (BAPE, 2000a: 79), c'est-à-dire que, selon les termes de la LAU

3. Toute municipalité régionale de comté est tenue de maintenir en vigueur, en tout temps, un schéma applicable à l'ensemble de son territoire.

[...]

5. Le schéma doit, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté:

1° déterminer les grandes orientations de l'aménagement du territoire;

2° déterminer les grandes affectations du territoire pour les différentes parties de celui-ci;

2.1° [...] déterminer les orientations d'aménagement et les affectations du sol que la municipalité régionale de comté estime appropriées pour assurer, *dans la zone agricole* [...], la compatibilité des normes d'aménagement et d'urbanisme avec

l'objectif de favoriser *l'utilisation prioritaire du sol à des fins d'activités agricoles et, dans ce cadre, la coexistence harmonieuse des utilisations agricoles et non agricoles;*

4° déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables;

[puis 3° alinéa, toujours de l'article 5]

Le schéma doit également comprendre un document complémentaire établissant des règles qui obligent les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à:

1° adopter des dispositions réglementaires en vertu du paragraphe 16° ou 17° du deuxième alinéa de l'article 113 ou du paragraphe 3° ou 4° du deuxième alinéa de l'article 115;

Puis au second alinéa de ce même article :

Le schéma doit également comprendre un document complémentaire établissant des règles qui *obligent* les municipalités [...] à :

1° adopter des dispositions réglementaires en vertu du paragraphe 16° ou 17° du deuxième alinéa de l'article 113 ou du paragraphe 3° ou 4° du deuxième alinéa de l'article 115 [...].

Ces derniers articles, partie du chapitre IV « Les règlements d'urbanisme d'une municipalité » stipulent que :

113. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de zonage pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement *peut* contenir des dispositions portant sur un ou plusieurs des objets suivants : [...]

16° régir ou prohiber tous les usages du sol, constructions ou ouvrages, ou certains d'entre eux, compte tenu, soit de la topographie du terrain, *soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac*, soit des dangers d'inondation, d'éboulis, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération *pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables*; prévoir, à l'égard d'un immeuble qu'il décrit et qui est situé dans une zone d'inondation où s'applique une prohibition ou une règle édictée en vertu du présent paragraphe, une dérogation à cette prohibition ou règle pour un usage du sol, une construction ou un ouvrage qu'il précise [...].

Par ailleurs, s'agissant de l'eau potable cette fois, le 3e alinéa de ce même article prévoit que :

Le règlement de zonage *ne peut contenir* une disposition établissant une distance séparatrice [...] dans une zone agricole [...] qu'aux fins d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau ou d'atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles [...].

Mais revenons aux cours d'eau.

115. Le conseil d'une municipalité peut adopter un règlement de lotissement pour l'ensemble ou partie de son territoire.

Ce règlement de lotissement peut contenir des dispositions sur un ou plusieurs des objets suivants: [...]

3° prescrire la superficie minimale et les dimensions minimales des lots lors d'une opération cadastrale [...];

4° régir ou prohiber toutes les opérations cadastrales ou certaines d'entre elles, compte tenu, soit de la topographie du terrain, *soit de la proximité d'un cours d'eau ou d'un lac* [...] soit de tout autre facteur propre à la nature des lieux qui peut être pris en considération *pour des raisons de sécurité publique ou de protection environnementale des rives, du littoral ou des plaines inondables*;

(LAU: art. 3, 5, 113, 115)

De tels règlements de zonage qui seraient adoptés par un conseil municipal pour « protection environnementale des rives » doivent voir leur conformité au SAD confirmée par la MRC, selon la procédure mentionnée à la section V « L'adoption et l'entrée en vigueur des

règlements: », spécifiquement à la sous-section 3 « L'examen de la conformité de certains règlements aux objectifs du schéma et aux dispositions du document complémentaire » :

137.3 Dans les 120 jours [...] le conseil de la [MRC] doit approuver le règlement, s'il est conforme [...] ou le désapprouver dans le cas contraire.

La résolution [qui] désapprouve le règlement doit être motivée et identifier les dispositions du règlement qui ne sont pas conformes.

En cas de litige, la Commission municipale est l'instance d'appel qui « doit donner avis dans les 60 jours » (LAU: art.137.5). Dans le cas où un règlement est déclaré non conforme par la commission et « [s]i le conseil de la municipalité fait défaut d'adopter dans le délai prévu [soit 45 jours] le conseil de la MRC peut l'adopter à sa place » (LAU: art.137.8).

En bref, selon la LAU, la municipalité locale est tenue de respecter, dans ses règlements d'urbanisme et de zonage, le SAD de sa MRC, qui elle est tenue d'inclure les orientations gouvernementales, dont les politiques font partie, dont la PPRLP qui nous intéresse au premier chef dans cette recherche. Le SAD fait lui aussi l'objet d'une confirmation de conformité.

Pour les orientations découlant de la LQE, ce sera au ministre de l'Environnement de donner

un avis sommairement motivé qui indique la nature et l'objet des modifications à apporter s'il estime que le plan métropolitain ou le schéma en vigueur ne respecte pas la politique du gouvernement visée à l'article 2.1 de la LQE (Chapitre Q-2), ne respecte pas les limites d'une plaine inondable [...] ou *n'offre pas*, compte tenu des particularités du milieu, *une protection adéquate des rives, du littoral ou de la plaine inondable*.

Les troisième et quatrième alinéas de l'article 53.12 s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, à une demande faite conformément au premier alinéa. (LAU:art. 53.13)

Les autres orientations gouvernementales sont revues par le ministre des Affaires municipales. « [D]ans les 60 jours qui suivent la réception [...], le ministre doit donner avis de la conformité de la modification aux orientations gouvernementales » (LAU: art.53.7).

Dans les deux cas, si l'avis en est un de non-conformité,

Le conseil de l'organisme compétent doit, dans les 90 jours qui suivent la signification de l'avis du ministre, adopter un règlement modifiant, selon le cas, le plan métropolitain ou le schéma pour tenir compte de l'avis. [...]

Si le conseil fait défaut d'adopter un règlement ayant pour effet de rendre le plan métropolitain ou le schéma conforme au plan d'affectation, le gouvernement peut, par décret, l'adopter. Ce règlement est réputé être un règlement adopté par le conseil [et] entre en vigueur à la date mentionnée dans le décret.

Tableau 3 : Répartition des pouvoirs municipaux et lois habilitantes, par organismes

Palier municipal	MRC	Municipalité locale
Pouvoirs ou responsabilités	Maintien d'un schéma d'aménagement applicable à jour	réglementation conforme au SAD
	Conformité du SAD aux orientations gouvernementales	Application réglementaire de la PPRLPI en secteur agricole
	Identification, dans le SAD, des zones à protéger à des fins de protection de l'environnement	
	Entretien des cours d'eau	
	Révision de la conformité des plans d'urbanisme	
Lois habilitantes	LAU	LAU
	LCM	LCM
		Loi sur les cités et villes
		Code municipal

Nous avons maintenant couvert l'ensemble des possibilités sur le plan politique. Une fois le schéma et les règlements de la municipalité locale conformes, le pendant administratif des municipalités prend le relais. Ce sera au département d'urbanisme – voire d'environnement lorsque la municipalité a la taille suffisante et que son conseil en souhaite l'existence – d'appliquer la réglementation par l'intermédiaire de son officier municipal qui est généralement inspecteur en bâtiment et – secondairement – en environnement (Sager, 2004).

Résumons, en terminant, le dédale politico-administratif que doit parcourir la norme qui nous intéresse – la protection d'une bande riveraine de 3 mètres sans culture entre les champs et les

cours d'eau ou lacs et de 1 mètre avec les fossés – en commençant par de l'énoncé de la nécessité d'une norme, pour permettre de nous rendre jusqu'au champ du producteur pour juger de son application concrète.

Tableau 4 : Processus politico-administratif pour la protection de l'eau et des rives en milieu agricole

Acteurs	Actions	Rétroactions
Chambre des Communes	Impose la division des pouvoirs au Québec en 1982	
Assemblée nationale	Adopte les lois : LQE, LAU, LCM	
MENV	Rédige la PPRLPI	
Gouvernement du Québec	Décète l'adoption de la PPRLPI	Décète l'adoption de ses orientations aux MRC s'y refusant
MENV	Met en œuvre la PPRLPI	Certifie la conformité des SAD aux orientations découlant de la LQE
MAMOT	Oblige la reprise des orientations gouvernementales dans le SAD	
Conseil de MRC	Adopte le SAD	Certifie la conformité des plans d'urbanisme au SAD
CCA	Avisé le conseil lors de décisions touchant à l'agriculture	
Administration de la MRC	Maintient un SAD applicable et le met en œuvre	
Conseil municipal	Adopte les règlements d'urbanisme	
CCU	Avisé le conseil lors de décisions touchant à l'urbanisme	
Direction générale	Relaye les décisions du conseil aux directions sectorielles, dont urbanisme ou environnement	
Direction de l'urbanisme ou de l'environnement	Établit les tâches des officiers municipaux	
Officier municipal	Applique la réglementation existante notamment auprès des producteurs agricoles	
Agriculteur	Décide de sa régie interne et de ses pratiques	

La *Loi sur la qualité de l'environnement* demande qu'on protège les rives; la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* énonce les modalités de la norme pour les différents milieux, pour différentes topographies; les municipalités régionales de comté doivent en tout temps maintenir un schéma d'aménagement et de développement –

pour une communauté urbaine ce sera un plan métropolitain d'aménagement – schéma qui doit être conforme aux orientations gouvernementales dictées par la PPRLPI; il ne reste plus que soient adoptés, au conseil municipal, des règlements d'urbanisme reprenant la norme, en conformité avec le SAD, avant que l'inspecteur municipal ne puisse sortir voir l'état des bandes riveraines sur son territoire et émettre des avis et constats d'infraction s'il évalue que des sites sont non conformes.

Au-delà de cet ensemble de législations, la *Loi sur le développement durable* de 2006 est venue teinter le sens de l'ensemble des lois et règlements existants. Cette loi énonce une liste de principes auxquels doit se soumettre tout ministère, organisme public ou parapublic de l'État québécois. De plus, l'affaire Sutton nous rappelle à quel point la lettre de la loi est tributaire de l'interprétation qu'en fait la branche judiciaire de l'État, le droit de l'environnement n'y faisant pas exception. Nous venons de voir ce que dit le cadre réglementaire formel – la lettre de la loi – nous verrons dans la section suivante comment différents jugements en ont fait évoluer le sens et la portée.

2.3 Évolution de la jurisprudence en droit de l'environnement

Dans cette section, nous mettrons en lumière quelques jugements ayant mené à une avancée dans le droit de l'environnement au Québec. Loin d'être exhaustive, cette section présente un survol des jugements marquants. Nous traiterons de l'arrêt Abitibi (1993) sur l'équilibre entre l'intérêt privé et le droit individuel; de l'arrêt Spraytech (2001) traitant du rôle du gouvernement en matière d'environnement en général; de l'arrêt Sibeca (2004) qui porte spécifiquement sur les bandes riveraines et de l'affaire Sutton qui fait entrer le droit québécois dans l'ère du développement durable. Nous présenterons également l'affaire Wallot, qui porte aussi sur les bandes riveraines et leur lien aux droits acquis des propriétaires riverains; finalement, nous donnerons quelques détails de l'affaire Elgin, sur la protection de l'environnement en cas d'incertitude.

Le premier jugement d'importance sur lequel nous nous attarderons est l'arrêt Abitibi (Abitibi (MRC d') c. Ibitiba Ltée). Dans son opinion, le juge Baudoin rappelle avec éloquence :

La protection de l'environnement et l'adhésion à des politiques nationales est [sic], à la fin de ce siècle, plus qu'une simple question d'initiatives privées, aussi louables soient-elles. C'est désormais une question d'ordre public. Par voie de conséquence, il est normal qu'en la matière, le législateur, protecteur de l'ensemble de la collectivité présente et future, limite, parfois même sévèrement, l'absolutisme de la propriété individuelle [...]. Le droit de propriété est désormais de plus en plus soumis aux impératifs collectifs. C'est là une tendance inéluctable puisque, au Québec comme dans bien d'autres pays, la protection de l'environnement et la préservation de la nature ont trop longtemps été abandonnées à l'égoïsme individuel. (Abitibi (municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba Ltée, cité Wallot c. Québec (ville de), repris dans Girard, 2010: 83-84)

Quelques années plus tard, l'arrêt Sraytech par lequel la Cour suprême « confirmait et accentuait le statut particulier conféré aux questions environnementales » en attribuant un rôle « particulier » aux municipalités qui sont « *fiduciaires* de l'environnement » et qui, suivant le « principe de *subsidiarité* » sont les « mieux placée[s] pour prendre la mesure des enjeux » (Girard, 2010:58). Depuis, Québec a adopté la *Loi sur les compétences municipales* (LCM), qui caractérise dans son art. 4 les compétences environnementales de ces dernières et l'art. 2 qui, sans traiter particulièrement d'environnement, stipule que les pouvoirs municipaux « ne doivent pas être interprétés de façon littérale ou restrictive » (Girard, 2010:53-60, italiques originaux).

Allant dans la même direction, l'arrêt Sibeca de 2004 affirme que « [m]ême si la conservation de l'environnement fait l'objet de lois spécifiques, la protection de l'environnement naturel du territoire municipal ne peut constituer un but illégitime pour un conseil municipal ». Girard (2010) renchérit : « nous estimons que la municipalité a tout à fait le droit d'agir pour exiger la renaturalisation de la rive pour le bénéfice de la collectivité de ses citoyens » (p. 59). Cela constitue la base juridique pour exiger la renaturalisation des berges.

Le jugement de l'affaire Sutton, par le juge Tôth en 2006 est à marquer d'une pierre blanche pour les environnementalistes. Girard (2010) décrit ce jugement comme un « [p]récédent majeur en droit de l'environnement [...] s'inscri[van]t véritablement dans le paradigme du développement durable » (p. 75). Le changement fondamental vient du fait que le juge relit

les lois existantes avec en tête la *Loi sur le développement durable* (LDD) et en particulier sa liste de principes. Il force ainsi une révision du droit existant en fonction des 16 principes énoncés dans la LDD. Ainsi donc, l'ensemble du corpus légal québécois, sans qu'on n'y change une lettre, change de sens, par l'impact structurant de la LDD. Par ailleurs, le juge Tôth réitère les principes énoncés dans Sibeca 2004 et réaffirme le droit des municipalités d'intervenir pour protéger l'environnement tout en ajoutant que, dans le cas de la protection des bandes riveraines en particulier, les municipalités peuvent limiter les usages du territoire « même sur les propriétés privées, sans que cela constitue de l'expropriation déguisée » (Girard, 2010:73). Enfin,

la Cour d'appel réitère les principes maintes fois exprimés dans la jurisprudence :

la diminution de la valeur d'une propriété, suite à l'entrée en vigueur d'une réglementation, ne peut constituer un motif de nullité de cette réglementation;

une municipalité n'est pas tenue d'autoriser tous les usages, à l'égard d'une propriété spécifique, qui seraient les plus rentables;

le seul préjudice économique n'est pas suffisant pour affecter la validité d'une réglementation;

la protection de l'environnement ne peut constituer un but illégitime pour un conseil municipal. (Girard, 2010:74)

Toutefois, le jugement porte sur la capacité des municipalités à régler la foresterie en terres privées, et non directement sur l'agriculture. Notons tout de même qu'au Québec, bien que les coupes forestières soient assujetties à un corpus légal distinct de celui du monde agricole, la foresterie en terres privées reste très près du domaine agricole, les producteurs étant regroupés dans une fédération membre de l'Union des producteurs agricoles : la Fédération des producteurs forestiers du Québec (FPFQ, 2014). Soulignons que ce jugement se fonde sur les principes de développement durable énoncés dans la LDD, dont en particulier celui de « production et consommation responsable » (au paragraphe n).

En 2010, le juge Huot de la Cour supérieure tranche dans une cause opposant Hubert Wallot et un groupe de riverains du lac Saint-Charles à la ville de Québec. (Wallot c. Québec (ville de)). Les propriétaires considéraient qu'un règlement de la ville de Québec mettant en œuvre

les normes de la PPRLPI ce qui, conséquemment, limitait l'usage des rives dans leur secteur résidentiel, constituait une expropriation. Le juge tranche : « les dispositions réglementaires en litige sont autorisées par l'article 19 de la [loi sur les compétences municipales], il ne peut y avoir expropriation déguisée » (Girard, 2010: 82).

Le tribunal reconnaît [...] que la bande riveraine ampute substantiellement [...] cette dernière partie de leur propriété. Cependant il estime que l'effet de la réglementation entreprise sur l'usage de la propriété doit être mesuré non seulement sur la bande riveraine, mais plutôt sur la totalité de l'immeuble de chacun des demandeurs.

Mais constatons que la suite de sa réponse est sans équivoque :

Les terrains des demandeurs sont localisés en bordure du lac. Cette situation comporte des avantages indéniables, comme le faisait remarquer M. Wallot, mais également des responsabilités supplémentaires envers l'intérêt public et, de façon plus particulière, l'environnement. [...]

Par ailleurs, la diminution de valeur d'une propriété suite à l'adoption d'un règlement municipal ne peut être assimilée à une expropriation et n'emporte, en conséquence, aucune indemnité. [...]

La simple qualité de propriétaire de terrain ne confère pas de droit acquis et ne peut empêcher une municipalité d'adopter un règlement affectant l'usage d'un tel terrain.

(jugement Wallot c. Québec, cité dans Girard, 2010: 82)

De plus, en 2012, la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre la contestation, par les demandeurs riverains, de ce dernier jugement, confirmant l'interprétation du juge Huot en appel (Cour suprême du Canada, 2012: 34 440).

Plus récemment, en février 2012, la municipalité de Notre-Dame-de-la-Merci gagnait sa cause en Cour supérieure contre un de ses citoyens transgressant, en toute connaissance de cause, la réglementation municipale sur la protection des rives. Un juriste du Centre québécois de droit de l'environnement (CQDE) affirme que

Ce jugement nous apparaît créer un précédent en ce que :

pour la première fois un tribunal reconnaît que la contravention à une norme réglementaire municipale, en l'occurrence le règlement de zonage et les mesures de protection des bandes riveraines, peut constituer une faute civile donnant ouverture à

l'octroi de dommages compensatoires pour la municipalité qui a entrepris de faire respecter sa réglementation (mentionnons que la municipalité avait obtenu une ordonnance de remise en état des lieux);

le tribunal considère que les frais d'avocats [et d'ingénieurs] font partie des dommages subis par la municipalité et il octroie, du moins en partie, un dédommagement à ce chapitre; [...]

J'attire particulièrement votre attention sur le paragraphe 72 du jugement qui établira dorénavant,

Il convient de mettre en relief l'importance de la réglementation en cause et le fait que la municipalité se doive d'appliquer ladite réglementation. La municipalité doit agir et intervenir face à ce citoyen qui agit à l'encontre des règlements applicables en matière de protection de la bande riveraine. Elle avait l'obligation d'intervenir et de faire ce qu'elle a fait dans le présent dossier. Les nombreux appels de citoyens auprès de la municipalité constituaient un rappel de ce devoir.

(CQDE, s.d., italiques originaux)

Ce jugement revêt une importance particulière parce que, comme nous le verrons dans la section sur les enjeux des différents acteurs, l'un des principaux freins des municipalités est leur capacité financière pour faire appliquer la réglementation.

Finalement, en avril 2013, la Cour d'appel du Québec rendait jugement dans l'affaire 6169970 Canada inc. c. Québec (procureur général), traitant de la capacité d'intervention respective du MENV et des municipalités dans l'application de la PPRLPI. Dans le cas présent, le MENV voulait freiner la réalisation d'un projet de tour résidentielle empiétant dans la zone inondable telle que redéfinie en 2005, alors que la ville de Laval avait accordé le permis de construction en arguant que la zone n'était pas incluse dans les cotes de crue datant de 1995 – moins sévères – et qui étaient les dernières adoptées par le conseil municipal lavallois.

Le jugement est venu rappeler au ministre de l'Environnement qu'il a le pouvoir d'imposer l'adoption des cotes de 2005, mais que tant qu'il s'y refuse, la dernière réglementation adoptée par les villes et municipalités s'applique et, en conséquence, les permis émis par l'administration lavalloise sont valides et les constructions peuvent aller de l'avant, même si elles ne respectent pas les orientations gouvernementales dictées par la PPRLPI de 2005

(CQDE, 2013a). Le lien avec notre objet d'étude est que, tout comme la zone résidentielle – en cause dans ce jugement – la zone agricole est sous la responsabilité des municipalités. La clarification apportée par la Cour devrait donc valoir pour l'application de la PPRLPI aux cours d'eau de la zone agricole. C'est suite à ce jugement, comme nous le voyions plus haut, que le nouveau ministre de l'Environnement décrètera effectivement l'adoption forcée de la PPRLPI de 2005 et de ses cotes de crue à trois municipalités régionales de comté de la périphérie de Montréal : Thérèse-de-Blainville, Deux-Montagnes et Laval – cette dernière ayant la particularité d'être à la fois une ville et une MRC (CQDE, 2013b).

En conclusion, en 2010, dans sa revue de l'état du droit de l'environnement, Girard remarque la « tendance actuelle des tribunaux québécois qui observent une grande déférence à l'égard des initiatives municipales en matière de protection de l'environnement » (Girard, 2010).

Lisant cela, surtout après avoir pris connaissance du chemin parcouru par la réglementation au sujet de l'eau en milieu agricole qui irait maintenant jusqu'à retirer le financement public aux contrevenants des écoconditions, on s'attendrait à ce que la situation soit idyllique et qu'on puisse boire en tout lieu du Québec une eau claire! C'est loin d'être le cas, et c'est dans l'application de la norme, selon nous, que le bât blesse. Le présent chapitre s'est principalement attardé au cadre réglementaire formel entourant la protection des rives en secteur agricole, et secondairement à l'évolution jurisprudentielle de ces textes. Il s'agissait de la première de deux étapes, selon le cadre théorique de sociologie de l'action organisée de Crozier et Friedberg (1977). Dans le chapitre suivant, nous verrons comment ce cadre réglementaire est concrètement appliqué par les acteurs qu'il concerne : les producteurs agricoles, bien sûr, mais aussi tous les fonctionnaires et élus provinciaux et municipaux qui interviennent sur ces questions, sans oublier toute une variété d'acteurs qui gravitent dans cette « constellation » (Friedberg, 1994).

CHAPITRE III

L'INTERDÉPENDANCE DES ACTEURS AU SEIN DU SYSTÈME D'ACTION CONCRET

3.0 Introduction

Dans ce troisième chapitre, nous examinerons toujours la norme de BR agricoles, mais dans sa forme concrète, incarnée, telle que médiatisée par les acteurs. Nous passerons en revue les différents acteurs, regroupés en dix catégories, pour faire ressortir les relations qu'ils entretiennent réellement avec les autres acteurs et ce qui, parmi leurs objectifs propres, les incite à participer à ce système d'action concret (SAC). Nous soulignerons aussi ce qui fait que les autres acteurs les y acceptent, les y appellent. Nous concluons avec l'analyse de la forme que prend ce SAC, démontrant l'existence de ce grand SAC au sein duquel tous sont interdépendants, mais dans lequel nous avons identifié deux sous-systèmes qui opèrent en parallèle : l'un *réfractaire* à la norme de BR, l'autre *proactif*. Enfin, nous montrerons que dans ce dernier sous-système, on retrouve deux niveaux d'implication : le discours et l'action concrète.

3.1 Le producteur agricole, ses associés, ses employés

Le producteur agricole est, par l'exploitation dont il est propriétaire, l'objet de la norme de protection des bandes riveraines, il fait donc, par défaut, partie du système d'action concret, du moins en théorie : il en est le point d'arrivée. Il est toutefois important de noter, d'entrée de jeu, que les producteurs agricoles ne représentent pas un ensemble homogène. Dès lors qu'on a accès aux dynamiques internes de la communauté, on remarque – et c'est particulièrement visible sur les questions de protection de l'environnement – une divergence de points de vue. Plusieurs producteurs rencontrés pourraient ainsi être qualifiés de proactifs en matière de protection de l'eau et des rives. Deux exemples ressortent particulièrement du lot : un producteur a fondé un projet de bassin versant en secteur agricole, et ce, malgré la présence parmi ses associés dans la ferme d'un représentant UPA; le second exemple est celui d'un producteur qui, à cause de contraintes topographiques, de pertes de sol, cela combiné à une aise financière, a aménagé une BR de plusieurs dizaines de mètres de largeur de forêt. Certains producteurs se font donc un point d'honneur de respecter la règle, à la fois pour eux-mêmes afin de démontrer la viabilité d'une exploitation respectueuse de l'environnement – un producteur soutenait y voir le gage d'une bonne régie interne –, mais aussi de faire le pas suivant et tenter de convaincre sa communauté du bien fondé de le faire.

Ce groupe de producteurs proactifs – qui ne concorde pas nécessairement avec d'autres groupes qu'on y associerait *a priori*, les producteurs biologiques en particulier – participe de son plein gré au SAC et y est reçu très positivement par les acteurs ayant comme principal objectif la protection de l'environnement. Ils sont d'ailleurs très sollicités pour les programmes de protection de l'environnement basés sur le volontariat. L'UPA, de son côté, les voit comme une belle démonstration de la participation du monde agricole à la protection de l'environnement, focalisant l'attention sur cette minorité – et magnifiant par le fait même son importance et son impact réel – repoussant ainsi les accusations de polluer auxquelles font face les producteurs qu'elle représente.

La situation de ces quelques producteurs proactifs en ce qui a trait à l'environnement reste minoritaire et affronte une communauté agricole qui, règle générale, reste réticente à se voir imposer par l'État quelque règle que ce soit dans sa régie interne. C'est plutôt ce groupe qui a

la main haute sur le cadrage du discours et qui pousse au maintien d'une certaine discipline, d'une conformité dans les déclarations des producteurs en dehors de la communauté agricole.

En ce qui a trait spécifiquement à l'enjeu des BR, le sujet est très secondaire entre producteurs, lorsqu'il est abordé. Il faut dire que les producteurs entre eux ont peu d'occasions de voir la BR d'un autre; les quelques producteurs qui font des travaux à forfait (labours, épandage de fertilisants, fauchage, battage, arrosage de pesticides) ont cette occasion, les voisins de part et d'autre de l'exploitation et ceux de l'autre côté du cours d'eau, l'ont aussi. Nos entretiens ont fait ressortir autant de cas où l'absence de BR était le problème, que de cas où sa présence chez un voisin dérangeait de par son ombrage. Les forfaitaires sont plutôt mal placés pour critiquer – voire pour faire une plainte – puisqu'ils sont embauchés annuellement.

Le groupe des producteurs réfractaires à la norme de BR ne participe pas d'emblée au SAC, mais s'y voit contraint par l'obligation de déposer annuellement au MAPAQ un Plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF). Par ce document, l'agronome du producteur planifie la fertilisation, lot par lot, pour l'année à venir, selon la richesse du sol en nutriments et selon les cultures prévues. L'agronome doit aussi certifier le respect des normes agroenvironnementales pour toute l'exploitation, la liste desdites normes incluant explicitement les BR. En cas de non-respect, l'agronome propose des mesures correctives au producteur. Ultimement, c'est au producteur que revient la décision d'appliquer, ou non, les mesures proposées. C'est ainsi que dans certains cas rencontrés, des agronomes réaffirmaient à chaque année à des producteurs l'absence de BR réglementaires, pour se voir opposer d'année en année une fin de non-recevoir. L'agronome étant contracté sur une base annuelle est bien mal placé pour insister et contraindre un producteur à agir.

Si les BR restent un sujet peu abordé entre producteurs, il en va autrement entre associés et entre propriétaires et employés de ferme. Les désaccords sont fréquents quant à la pertinence de maintenir une BR partout où c'est prescrit, la réaction de certains étant épidermique lorsqu'on soustrait de leur contrôle la superficie que représentent les BR. Pour plusieurs, c'est vécu comme une « expropriation déguisée ». Cette opposition est aussi difficilement vécue lorsqu'elle se vit sur une terre en location sur laquelle le propriétaire, non producteur, attache de l'importance à la valeur paysagère de son lot, alors que le locataire-exploitant préférerait

cultiver sur toute la superficie, sans qu'une BR d'arbustes, voire d'arbres matures, y porte ombrage.

Différentes raisons gardent donc ces producteurs dans le système : pour les proactifs, outre le fait d'appartenir à la communauté agricole, souvent depuis des générations, et d'y avoir un attachement profond, ils cherchent à continuer de représenter une alternative au productivisme et au droit de propriété vus comme des absolus, beaucoup plus pour être en phase avec leurs principes que pour suivre la lettre de la loi. Pour les réfractaires, la participation au SAC a pour objectif la défense d'un droit de produire considéré comme un droit acquis et de façon plus directe et terre à terre, d'assurer un revenu supplémentaire, parfois même la rentabilité de l'exploitation. En cela, ils sont en phase avec la société de consommation qui les entoure. Leur réseau parallèle d'agronomes et de vendeurs leur permet de continuer d'afficher une « conformité administrative », qui suffit à assurer leur tranquillité – puisque c'est tout ce que le ministère vérifie systématiquement. Cette conformité leur laisse l'accès aux subventions annuelles en général, mais limite l'accès aux programmes volontaires écoconditionnés comme *Prime-Vert*, ce qui ne les atteint pas, vu leur refus d'y participer. Ces dernières années, les prix élevés obtenus sur les marchés pour le maïs et le soya en particulier rendaient d'autant moins attirantes ces subventions.

3.2 Le représentant de l'industrie (ou vendeur)

L'acteur suivant dont nous traiterons, le vendeur ou le représentant de l'industrie, reste en périphérie du système d'action concret des BR, mais doit être considéré, en raison de son importance lorsqu'on considère plus largement le réseau agricole. Son importance auprès des producteurs découle du fait qu'il est, et de loin, l'acteur hors de la ferme même que le producteur rencontre le plus souvent. La fréquence des rencontres avec les différents vendeurs de semences, engrais ou pesticides est sans commune mesure avec celle à laquelle le producteur rencontrera son agronome ou son représentant UPA local. Sa présence à la ferme serait de 5 à 10 fois plus fréquente selon ce que nos entretiens nous ont révélé. L'omniprésence donc, de cet acteur, a un impact sur le système parce qu'il n'a, par sa

fonction, aucun avantage à voir la norme respectée. Au contraire, les superficies de BR cultivées, semées, fertilisées et arrosées de pesticides représentent des ventes supplémentaires, donc une commission plus importante pour lui à la clé.

Par sa position de proximité, il développe un lien avec le producteur – dans une certaine mesure une relation de confiance et d'amitié – et autant les producteurs proactifs que réfractaires ont besoin d'intrants, ils ratissent donc assez large dans le SAC. Par ce contact privilégié, il en vient à prendre auprès du producteur, son client, un rôle de conseil qu'on attribuerait plus *a priori* à l'agronome et pour lequel il n'a pas formellement les compétences, règle générale. Ces représentants se posent souvent comme le relais (bidirectionnel) entre le producteur et son agronome, lorsque ce dernier fait partie de la même entreprise. Ces représentants n'ont pas une relation privilégiée seulement avec le producteur, mais aussi avec l'agronome de leur entreprise : ils sont, grâce à leurs passages fréquents chez le producteur, « ses yeux sur le terrain ».

En somme, les représentants de l'industrie ont non seulement un avantage direct à faire partie du système – des ventes et des commissions –, mais sont également très appréciés à la fois des producteurs et des agronomes liés à leur entreprise. Ils n'ont par ailleurs presque aucun lien avec les agronomes non liés ni avec le MAPAQ. De plus, ils n'ont de comptes à rendre à personne dans le SAC – ni ministère ni ordre professionnel – si ce n'est au directeur des ventes. De plus, ils ont à leur disposition des moyens financiers et matériels importants pour influencer les producteurs. En tout premier lieu, ils ont le temps de passer régulièrement voir le producteur, entretenant ainsi avec eux une bonne relation. Ils organisent aussi des « journées thématiques » qui tiennent plus d'un *publireportage* que d'une conférence, mais où les prix de présence et autres à côtés sont attirants pour les producteurs.

Ces vendeurs font donc partie du SAC, mais leur rôle est accentué lorsqu'ils viennent en collaboration avec un agronome lié. Ses capacités à lui, comme vendeur sont aussi accrues s'il est aidé par cet agronome en ce qu'ils couvrent ensemble un très large spectre des besoins d'une exploitation. Ce guichet unique pouvant s'avérer attractif pour les producteurs surchargés. L'accès aux informations de l'autre rend chacun plus efficace dans l'atteinte de ses

objectifs, bien qu'en théorie les informations à l'usage de l'agronome soient couvertes par le secret professionnel.

3.3 Les agronomes liés, non liés et à la pige

Venons en maintenant aux agronomes. Il est important, d'entrée de jeu, d'apporter une précision : les agronomes sont des professionnels. Leur pratique est régie par l'Ordre des agronomes du Québec (OAQ) et, ce faisant, ils se doivent d'agir non pas strictement pour leur propre bénéfice, mais *professionnellement*, au meilleur de leurs connaissances. Le syndicat de l'OAQ est responsable de la discipline de ses membres. Il reçoit les plaintes et mène les enquêtes pour rassurer la société sur l'intégrité de la profession et ce faisant protéger la profession elle-même.

Nous traiterons premièrement des agronomes faisant directement affaire avec les producteurs pour ensuite nous pencher sur ceux qui ont un rôle secondaire. Parmi ceux qui font affaire directement avec le producteur, on les catégorise sur le terrain comme « liés » ou « non liés », selon qu'ils fassent partie d'une entreprise qui, au-delà du service agronomique, cherchera à vendre au producteur l'ensemble des autres produits pour les cultures, les élevages et les fermes elles-mêmes. Les « non liés » n'offrent quant à eux que le service de conseil agronomique, sans contrepartie.

Les agronomes sont tenus légalement, pour la très grande majorité d'entre eux, de faire partie du système d'action concret entourant les BR. Nous le disions plus haut, chaque producteur doit faire produire annuellement son PAEF. Le producteur prend un « engagement [...] à respecter le PAEF, à collaborer au suivi et à informer l'agronome de toute modification » (OAQ, 2011: 8). L'agronome, en signant le document, exécute un acte agronomique et conséquemment « doit attester de la conformité du PAEF aux articles concernés dans le REA » (OAQ, 2011: 8), assurer le suivi avec le producteur au courant de l'année et inclure au PAEF un rapport sur le suivi des recommandations par le producteur. Qu'il soit lié ou non à une entreprise qui vend autre chose que ses stricts services agronomiques ne devrait rien y

changer en tant que professionnel. Le choix de l'agronome, et c'est une contrainte fondamentale du SAC, revient à chaque producteur, généralement sur une base contractuelle annuelle, sans obligation d'une année à l'autre. En conséquence, leur position dans le SAC est bien inconfortable, dès lors qu'ils insistent pour inclure une démarche agroenvironnementale dans les pratiques culturelles du producteur.

Les agronomes liés sont, par définition, liés à leur structure commerciale. Ils seront généralement appuyés par un technicien en agronomie – parfois par des stagiaires –, mais les vendeurs font aussi *de facto* partie de l'équipe. Nous le disions plus haut, les agronomes ne sortent que rarement et se fient à ce que les techniciens et vendeurs leur rapportent après leurs passages fréquents dans les exploitations et se fient à des photos satellites. On nous a confirmé que les agronomes n'allaient qu'exceptionnellement en champs eux-mêmes pour vérifier la présence de BR afin de certifier son état dans le PAEF.

Par contre, si la certification a un impact plus grand, comme écocondition pour des travaux subventionnés par exemple, alors il se déplacera pour constater la BR *de visu*. Même l'agronome lié n'est donc qu'indirectement en lien avec les producteurs qu'il sert.

Les agronomes non liés se distinguent entre autres par leurs objectifs qui diffèrent de ceux d'une structure commerciale. Ils cherchent à maximiser la production agricole, comme tout agronome, mais le font selon les « axes d'intervention des Clubs conseils en agroenvironnement » qui incluent l'« [a]doption de pratiques culturelles de conservation; [l'a]ménagement et protection des cours d'eau; [l'a]tténuation des gaz à effet de serre; [et l'a]mélioration de la biodiversité et [la] cohabitation harmonieuse. » (CCAÉ, 2013) Ils sont en conséquence un des rares acteurs qui, lorsqu'ils traitent de BR, vont au-delà de sa capacité à maintenir les rives en place et parlent aussi de la filtration qu'elle permet.

Ces Clubs conseils en agroenvironnement, communément appelés « clubs agro » sur le terrain, sont des organismes à but non lucratif (OBNL) fondés par des producteurs et dirigés par ceux-ci dans le but explicite de se redonner, comme producteurs, accès à une information qui ne soit pas teintée par des impératifs commerciaux plutôt qu'agronomique. Ce service non lié est utilisé par environ le tiers des producteurs, malgré qu'il soit subventionné par le

ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), via son programme *Prime-Vert* (voir chap. 2).

Entre les agronomes liés et non liés, on retrouve au centre du spectre ceux des coopératives agricoles, disséminées un peu partout sur le territoire québécois, rassemblées sous la coupe de la Coop Fédérée. Ces agronomes font partie d'une compagnie qui vend d'autres produits et services, au-delà de la stricte agronomie, mais les coops locales restent dirigées par des assemblées de producteurs. Elles sont donc potentiellement moins liées au profit pur que des entreprises strictement privées, bien que le prix des différents intrants reste un critère incontournable au moment du choix des fournisseurs par le producteur, que ce dernier soit membre d'une coop ou non. L'agronome de coop est donc « lié », soit, mais différemment, la différence réelle dans le service rendu restant tout de même à être démontrée.

Parmi les agronomes de type secondaire on retrouve l'agronome consultant, qui n'est pas lié à la vente d'autres produits et services agricoles, mais qui ne fait pas non plus partie d'un Club agro et n'est donc pas subventionné par le programme *Prime-Vert* 2008-2013 du MAPAQ. Ce faisant, il n'est pas non plus tenu ni par sa mission ni par une écocondition, de prôner l'adoption de meilleures pratiques agroenvironnementales. On retrouve aussi dans la catégorie des agronomes de type secondaire les sous-traitants en services de soutien à l'agronome.

Les consultants font partie du SAC, mais *in absentia*, en occupant ce marché de niche « *Business* à distance », que les producteurs récalcitrants à reprendre les objectifs agroenvironnementaux des clubs agro demandent, et que le système tolère. Eux aussi ont une relation tendue avec les agronomes de clubs agro. Le consultant rencontré a été l'objet de plaintes à l'OAQ, comme nous le soulignaient d'autres acteurs, et supposait que celles-ci venaient des clubs agro quittés par ses nouveaux clients. Il soutenait toutefois ne jamais avoir été blâmé à la suite d'une enquête et que les agronomes en général avaient peur de se faire appeler devant le syndicat, ce qui n'était pas son cas.

Le sous-traitant, quant à lui, se différencie par le fait qu'il n'est, la plupart du temps, qu'indirectement en lien avec les producteurs, et aussi par son échelle d'action plus grande que la moyenne des agronomes. En effet, il agit comme soutien au service agronomique partout au Québec, ainsi qu'ailleurs au Canada et aux États-Unis. Il a une très bonne relation

avec les agronomes liés, étant un fournisseur important et une relation très inégale avec les agronomes non liés des clubs agro qu'il sert parfois, mais dont il sert généralement la compétition directe. Le service de soutien à l'agronome est un incontournable du système québécois.

Sa présence dans le SAC sert particulièrement, bien que non exclusivement, les agronomes liés. Son importance propre rend souvent son avis incontournable pour l'Ordre et lui donne aujourd'hui un certain levier quant au choix de ses interlocuteurs, de ses clients dans chaque région et pourrait servir à exclure certains agronomes identifiés comme problématiques, soit pour être trop critiques, soit pour être trop peu rigoureux quant à la protection de l'environnement, comportement qui serait de moins en moins accepté dans le SAC. La dissidence, aux deux extrémités du spectre, est donc mal vue et peut être répréhensible – bien que, selon nos observations, les agronomes de clubs agro soient beaucoup plus vulnérables. À l'opposé, son échelle d'action bien qu'elle lui donne une certaine influence, le rend plus sujet aux plaintes et assure une attention particulière du syndic de l'OAQ.

3.4 Les agronomes facultatifs

Un quatrième type d'acteur regroupe les agronomes auxquels les producteurs ne font appel qu'au besoin, mais qui sont, pour un producteur qui le souhaite, évitables. Parmi ceux-ci, on retrouve le coordonnateur de projet de bassin versant (PBV), à ne pas confondre avec les organismes de bassin versant (OBV), et les agents en agroenvironnement. Les agronomes de clubs agro auraient aussi pu être inclus dans cette section.

Généralement fondés comme OBNL par un rassemblement de citoyens ou carrément de producteurs agricoles et financés principalement par des fonds publics, les PBV viennent servir de relais entre les programmes de subvention des ministères et les producteurs riverains afin de régler, concrètement sur le terrain, un problème de pollution diffuse dans un sous-bassin versant identifié comme étant problématique. Bien qu'ils soient des acteurs relativement petits en termes de ressources humaines et financières, leur position de

facilitateur – sans aller jusqu'à leur donner de l'influence sur le SAC dans son ensemble – leur permet d'être une voie supplémentaire, mais toujours facultative, vers l'adoption de meilleures pratiques agroenvironnementales. Leur point fort reste de pouvoir présenter des projets clé en main aux producteurs, du diagnostic biologique et topographique à l'implantation concrète de BR, parmi d'autres moyens, en passant par le montage financier des différentes subventions couvrant les mesures proposées. À l'opposé, leur grande faiblesse est qu'ils restent sans recours devant un refus catégorique d'un producteur, surtout que les honoraires ne sont payables qu'en cas d'implantation d'une mesure, la planification restant, pour ainsi dire, du démarchage, à la charge du PBV.

Eux-mêmes, les PBV, en tant que petits organismes n'ayant souvent qu'un employé permanent, pas nécessairement à temps plein – et n'ayant aucun pouvoir officiel de coercition – souhaitent non seulement faire partie du SAC, mais aussi que leurs objectifs de lutte à la pollution diffuse soient repris par les autres acteurs du milieu. Dans le SAC, ils constituent un vecteur d'information, mais surtout de passage à l'action, concrétisant chez les producteurs les mesures appelées et financées – et en théorie exigées – par les ministères.

Ces agronomes font donc partie intégrante du SAC des BR puisqu'ils sont responsables de la coordination des interventions directes auprès des riverains d'un sous-bassin versant et ce faisant sont au service des producteurs volontaires pour participer à ces projets. Leur présence est donc appelée par la frange proactive des producteurs agricoles et appuyée par la coordination de ces PBV. Ils se font aussi les porte-parole des organismes subventionnaires et des objectifs de ceux-ci puisque ce sont ces fonds qui atténuent les coûts nets, pour le producteur, de l'implantation de ces mesures agroenvironnementales et donc qui financent par le fait même les honoraires de l'agronome. Pour les organismes publics, ils se retrouvent à être ni plus ni moins des sous-traitants bon marché.

L'UPA a aussi, jadis, administré un programme d'agroenvironnement. Les différentes directions régionales embauchant des agronomes comme « agent en agroenvironnement », employés par L'UPA, mais payés grâce à des fonds du MAPAQ. Cet agent se retrouve donc avec à la fois la tâche de sensibiliser les producteurs et les amener à adopter les meilleures pratiques agroenvironnementales, à superviser des PBV sur son territoire et à la fois, en

parallèle, pour compléter sa semaine de travail, celle de défendre les intérêts des producteurs sur une base corporatiste. Les postes d'agents en agroenvironnement tendent à disparaître. Nous n'avons pas su identifier pourquoi ni savoir quelle était la qualité de leurs relations avec sa fédération, ni avec le MAPAQ, ni avec les PBV ou les producteurs eux-mêmes.

Autrement, ils interviennent surtout auprès de différents acteurs qui eux travaillent directement avec le producteur. Une intervention centrale de ces agronomes est d'approuver les différentes interventions subventionnées autant directement avec le producteur que via un Club agro ou un PBV.

3.5 Le syndicat des producteurs

Tout comme nous le mentionnions pour la communauté agricole, le principal syndicat agricole québécois – l'Union des producteurs agricoles (UPA) – n'est pas non plus monolithique. Pour la comprendre, il faut voir comment les différentes branches internes de l'Union mettent de l'avant des agendas différents. Mais clarifions pour commencer sa structure. L'Union est une confédération – donc un rassemblement d'unités autrement autonomes – de 14 fédérations régionales et de 26 groupes spécialisés. Les fédérations régionales sont divisées en syndicats locaux pour lesquels les producteurs du territoire élisent leur représentant local. Les groupes spécialisés regroupent soit des secteurs de production (laitier, porcine, cultures commerciales, etc.), soit des modes de production (biologique, en serres, aquaculture), soit des types de producteurs (femmes, anglophones ou de la relève). Ces groupes spécialisés sont panquébécois et ont des assemblées régionales – dites syndicats spécialisés – partout où l'on retrouve la spécialité en question. La confédération et les groupes spécialisés ont leurs bureaux administratifs au siège social de Longueuil, alors que les fédérations régionales ont leurs locaux chacune dans leur région.

L'UPA a une structure démocratique : chaque syndicat élit directement ses représentants en assemblée générale pour siéger à sa fédération, qui envoie ses délégués au Congrès général annuel qui lui, donne ses orientations, ses mandats, à l'administration et aux élus dirigeant

l'Union. Ces décisions sont mises en œuvre par le « Conseil général », qui rassemble les 14 présidents régionaux et les 26 présidents de groupes spécialisés. De tous ceux-ci, deux présidents régionaux et deux de groupes spécialisés siègent au « Conseil exécutif » avec le président général et les deux vice-présidents. Voilà pour l'organigramme de l'Union.

Ces différents bureaux engagent plusieurs agronomes qui dans certains cas feront de la recherche et du développement agronomiques, alors que dans d'autres ils serviront de relais entre les producteurs et les instances des fédérations ou de l'UPA elle-même. Ils reprennent et synthétisent les enjeux que rencontrent des producteurs afin de soutenir le démarchage (*lobby*) de l'Union auprès des responsables des politiques agricoles, ou d'autres politiques touchant l'agriculture sans être proprement agricoles, que ces responsables soient élus ou fonctionnaires.

Revenons-en maintenant aux acteurs individuels qui travaillent pour l'UPA ou y sont représentants. Les administrateurs jouent un double rôle, à la fois de défense des intérêts des producteurs face aux exigences sociétales et à la normalisation, la réglementation que les gouvernements adoptent, vulgarisant, pour les décideurs, les impacts de leurs décisions sur le monde agricole. Tout à la fois, ils disent sensibiliser les producteurs, *leurs* producteurs, aux exigences environnementales en particulier. Un autre rôle prépondérant du syndicat agricole, prépondérant dans la dynamique interne de notre système d'action, est la « défense de la zone agricole », pour que les activités et développements qui s'y passent ne soient qu'agricoles.

L'Union est un acteur complexe, difficile à analyser. Bien que ses différentes branches agissent avec indépendance, l'ensemble doit rester un acteur crédible aux yeux de deux publics : à la fois pour les producteurs que chaque instance représente et pour le gouvernement et les différents ministères et organismes publics auprès desquels il est en démarche.

La participation de l'Union et de ses composantes au SAC est appelée par les producteurs eux-mêmes, au premier chef, qui y voient le représentant de leurs intérêts de corps. Les organismes publics aussi souhaitent leur présence dans le SAC afin de recevoir l'information pertinente sur le monde agricole pour la construction de leurs programmes, régulations et législations et, dit grossièrement, un sceau d'approbation de la part de l'UPA pour ceux-ci.

C'est donc dire que, même si *a priori* différents acteurs s'opposent à l'UPA, dans son rôle strictement corporatiste, pour atteindre leurs objectifs, il n'en reste pas moins nécessaire que l'Union, par ses instances régionales en particulier, fasse partie du SAC s'occupant des BR. Les autres acteurs en ont besoin premièrement, pour qu'eux-mêmes soient soit crédibles dans un système crédible lui aussi; deuxièmement, pour rendre acceptable aux yeux des producteurs la démarche de l'État en matière d'agroenvironnement; troisièmement, pour que le système soit efficace pour rejoindre les producteurs, les premiers concernés – ressource fondamentale pour la capacité d'action respective des différents organismes. L'envers de la médaille est que pour ce faire, cela implique de laisser l'UPA être le relais de l'information, le noyau de mobilisation et dans certains cas le coordonnateur des interventions réelles sur le terrain, avec toutes les atténuations et tous les freins pour différentes mesures que cela implique.

Les acteurs municipaux, dans les régions où la pression au développement résidentiel et industriel est importante en première et seconde couronne des centres urbains, sont les plus réfractaires à la participation de l'UPA au SAC, celle-ci se campant dans une défense, bec et ongles, du territoire agricole. À l'opposé, le milieu municipal rural est plutôt ouvert au discours des producteurs et de leurs représentants, bien que les producteurs soutiennent publiquement ne pas être considérés par la sphère politique, il n'en reste pas moins que plusieurs sont eux-mêmes élus conseillers ou maires. Le président actuel de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) – un des deux *lobbies* municipaux québécois – est lui-même producteur agricole.

À l'inverse, l'Union tient, elle aussi, à participer aux différentes démarches, comités et autres forums et points d'action, de décision ou d'influence. Nous y voyons la recherche de trois objectifs distincts : le maintien d'un lien continu avec les différents lieux de décisions réelles, pour pouvoir y exercer son influence de *lobby* agricole, sans que cela se fasse nécessairement au grand jour; le maintien, aussi, de sa participation à des lieux qui ne sont *que* consultatifs, même en sachant que la décision finale n'ira pas dans le sens recherché – c'est le cas des Comités consultatifs en agriculture (CCA) des MRC – dans le but de démontrer aux membres la combativité de l'organisation syndicale; et finalement, la reprise à son compte de différentes actions ou projets à caractère environnemental, à la fois pour atténuer l'impact sur

leurs producteurs des mesures les plus controversées ou moins acceptées et pour démontrer à la société en général et à leurs interlocuteurs fréquents qu'elle est un acteur responsable qui comprend et fait même siennes les exigences environnementales émergentes.

En terminant, la relation avec ses membres – relation obligée par le monopole syndical – n'est pas non plus au beau fixe. Comme dans le monde syndical pris largement, il y a eu un recul de la participation dans la dernière décennie, qui remet même en question, à plus long terme, sa capacité de mobilisation – sa ressource critique, le rendant incontournable – même s'il reste le meilleur acteur pour le faire.

3.6 Le ministère de l'Agriculture

Le ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) est, évidemment, un acteur central du système agricole et par conséquent du SAC s'occupant d'agroenvironnement et de BR en secteur agricole. Il est toutefois moins central et incontournable que ce que le cadre réglementaire formel nous laisse présager. Le ministère a sous sa responsabilité des tâches liées à la supervision des coordonnateurs de PBV agricoles et leur financement, de même pour la supervision et le financement des Clubs conseils en agroenvironnement; deux types d'organisme qui conseillent et supportent *des* producteurs dans l'adoption de pratiques agricoles durables. Ils financent encore quelques agents d'agroenvironnement au sein de l'UPA.

Le ministère est aussi une ressource directe pour les producteurs, mettant à leur disposition des « répondants » agronomiques pour différents types de cultures, dont les grandes cultures sur lesquelles nous avons focalisé notre recherche. De fait, cette dernière tâche pouvait difficilement être assumée devant la somme que le reste représentait. Elle retombait ainsi entre les mains, au mieux des agronomes, au pire des représentants-vendeurs.

Le ministère a aussi des « conseillers » en matière d'agroenvironnement et il finance l'implantation de mesures, via son programme *Prime-Vert*.

Ce programme a pour objectif de promouvoir et de diffuser les bonnes pratiques agricoles, de soutenir les exploitations agricoles [...] afin qu'elles puissent se conformer aux lois, règlements et politiques environnementaux et de les aider à adapter leur système de production en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de conserver les ressources et d'améliorer l'environnement. (MAPAQ, 2009)

Dans ce programme, une section vise directement la « Réduction de la pollution diffuse », dont l'« objectif général » est de « Diminuer l'impact des activités agricoles en matière de pollution diffuse, améliorer la qualité de l'eau et de l'air [...] et favoriser l'adoption de la biodiversité [sic] (MAPAQ, 2009: 10.1) »

L'aide financière s'applique aux mesures suivantes, selon la recommandation du ministère : [...]

mesures de lutte contre l'érosion par l'aménagement d'ouvrages de conservation des sols, en zone riveraine et non riveraine;

implantation de bandes riveraines herbacées permanentes au-delà des exigences de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables;

implantation de bandes riveraines arborescentes ou arbustives de 5 m ou plus si cela fait partie du diagnostic spécialisé;

aménagement de haies brise-vent;

retrait permanent des zones à risques élevés identifiées aux diagnostics. (MAPAQ, 2009)

Comme le fait bien ressortir cette liste, la BR n'est pas un absolu visé, c'est un moyen parmi d'autres proposé par le ministère; elle fait partie d'un ensemble de mesures qui se voient implicitement attribuer différents niveaux de priorité. Pour l'atteinte de l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau et de la biodiversité, on cible en tout premier lieu le phosphore en agissant sur la saturation des sols par la planification obligatoire de la fertilisation, par le PAEF que chaque producteur doit faire produire par son agronome et par l'enregistrement, dans un journal de bord, des différentes quantités de fumiers et fertilisants épandus sur chacune des parcelles de l'exploitation. Dans un second temps, Prime-Vert souhaite agir sur l'érosion et la perte de sol dans le champ, en prônant le semis direct et les cultures couvre-sol hivernales. Dans un troisième temps, on arrive à agir sur la rive, en insistant sur l'importance de maintenir une BR qui, idéalement, aurait une largeur suffisante

et plus de strates de végétation que seulement des herbacées, cette hiérarchisation est d'ailleurs reprise par l'OAQ. Sans représenter un désaveu de la mesure des BR, c'est au moins une mise en perspective de son importance relative dans le paquet de mesures proposé.

Un autre fait est important pour comprendre le rôle du MAPAQ dans le SAC des BR : les ressources limitées du ministère. En cela, le MAPAQ ne diffère pas des autres ministères; tous ont subi des coupures importantes et répétées dans les dernières décennies. L'impact particulier que cela a dans notre système d'action nous a été souligné par plusieurs producteurs : le MAPAQ n'est pas présent, par défaut, sur le terrain; il faut l'interpeller pour voir sur le terrain un fonctionnaire.

C'est donc dire que la mobilisation du MAPAQ n'arrive en général –avec son lot de complications– que lorsque des travaux dont les coûts importants rendent nécessaire la subvention et acceptable ses complications.

Par ailleurs, pour d'autres acteurs, la présence du MAPAQ dans le système d'action est primordiale, puisque leur existence même en dépend directement : c'est le cas des PBV et des Clubs conseils en agroenvironnement et, dans une moindre mesure, des agents-agroenvironnement de l'UPA. Bien que ce sous-groupe d'acteurs ait un avantage direct à l'intervention financière du MAPAQ, il n'a pas – pas plus que celui des producteurs – d'avantage à voir le MAPAQ faire preuve d'une présence active. La raison que nous y voyons est que ces acteurs viennent se substituer au ministère pour accomplir certaines tâches qui incomberaient autrement à l'État et qui leurs sont déléguées, sous-traitées, mais sans la légitimité ni l'ensemble des pouvoirs qui donnaient à l'État une plus grande capacité d'action, mais le rendait de ce fait plus menaçant, donc moins acceptable pour les producteurs et leurs représentants.

Un facteur important est celui de la dynamique interne au MAPAQ où le travail « en silos » reste la norme et où la démarche agroenvironnementale, bien qu'accueillie avec le sourire, n'a pas un large appui et demeure en compétition avec une perspective plus productiviste, d'appui au gain absolu de productivité primaire, de production.

3.7 La Financière agricole

L'autre organisme agricole d'importance, parapublic celui-ci, est la Financière agricole du Québec (FADQ). Comme son nom l'indique, c'est une institution financière, mais vouée spécifiquement au secteur agricole; elle offre principalement des services d'assurance. Ses deux produits principaux sont une « assurance stabilisation » qui compense l'assuré pour ses coûts de production lorsque ceux-ci passent en deçà des prix du marché dans une production en particulier; son second est une assurance récolte qui garantit un rendement moyen par production et protège ainsi contre les aléas naturels affectant la production (grêle, gel tardif au printemps ou précoce en automne, etc.). Le seul lien de cet acteur avec notre système d'action est que ces programmes d'assurances, en tant que subventions agricoles, sont écoconditionnés. La condition ici est que la BR n'est pas couvrable, c'est-à-dire qu'on ne peut l'inclure dans les superficies assurées.

3.8 Le ministère de l'Environnement

Le cas du MENV est très particulier : fiduciaire de l'environnement, il est à ce titre l'ultime responsable de sa protection au nom de l'État – en l'occurrence de la protection de l'eau et des milieux riverains en particulier. Sur cet objectif dicté par la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques*, à l'art. 10, le juge Godbout de la Cour supérieure du Québec, a fait des reproches cinglants au MENV : c'est-à-dire. d'adopter une « approche client », plutôt que de se considérer « Responsable de la préservation de l'intérêt public dans le domaine [de l'environnement] (AQLPA c. AIM, 2006: par 106-108) ». C'est dire, le MENV se refuse à utiliser les pouvoirs de coercition dont il dispose, préférant opérer plutôt par l'information, la vulgarisation; il essaye de convaincre les acteurs en défaut du bien fondé de régulariser leur situation. Paradoxalement, la perception qu'ont les différents acteurs du MENV diverge grandement d'un à l'autre. Il est accusé à la fois d'être un empêcheur de tout développement, de mettre démesurément des bâtons dans les roues aux constructions et aux différents projets, alors qu'en parallèle d'autres l'accusent de laxisme ou d'avoir une « approche client ». Le

ministère se défend donc sur deux fronts opposés en même temps. Comment expliquer cette situation? Comment expliquer ses choix? Quelles contraintes l'y poussent ou quels usages historiques les justifient pour lui-même? Regardons cela pour les BR en milieu agricole.

Contrairement aux milieux humides ou encore aux terrains contaminés, qui sont l'objet du jugement Godbout évoqué plus haut, le MENV n'a que peu de prise légale directe sur le milieu agricole, puisque les « usages privés » du territoire – dont les usages résidentiel et agricole font partie – reviennent aux municipalités (voir le chap. 2). Il est par ailleurs constamment pris à partie dans une lutte intestine l'opposant aux autres branches de la fonction publique pour réussir à affirmer la légitimité de ses interventions et des législations dont il est responsable. Cette lutte pourrait très bien être à la source de la lassitude et du désengagement apparents dont le symptôme visible est l'absence d'action coercitive directe à l'encontre de contrevenants, même ceux notoirement connus du ministère.

Sa seule emprise coercitive directe sur l'agriculture et les BR passe par sa division agricole et par l'application du *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA), qui reprend la norme de 3 m de BR, mais seulement en ce qui concerne l'épandage de fertilisants et seulement en l'absence de règlement municipal de BR – sans égard au fait qu'il soit, ou non, appliqué réellement. Finalement, le REA est surtout appliqué en matière de droit d'épandage en dehors des dates prévues (voir chap. 2).

Le REA, qui encadre aussi la production des PAEF, permet au ministre d'exiger des producteurs qu'on lui fournisse des PAEF des cinq dernières années.

Pour le reste, sa capacité d'action en agriculture n'est qu'indirecte : contre une MRC récalcitrante à adopter les orientations gouvernementales incluses dans la PPRLPI dans son SAD, le MENV peut en décréter l'adoption et l'inclusion dans le SAD. Cette action était hors des usages envisageables par les acteurs rencontrés lors de nos 37 entretiens, au point où aucun n'a pu nous citer un seul cas où ce pouvoir aurait été utilisé; le coût politique de son utilisation semblait beaucoup trop important. Par ailleurs, il n'agit que sur la lettre du cadre réglementaire, pas sur l'infraction en rive du champ causant réellement la pollution diffuse.

Il nous faut souligner ici qu'après la phase des entretiens avec les acteurs du milieu, le ministre de l'Environnement a effectivement décrété l'adoption de la PPRLPI et des cotes de crues par leur inclusion dans les SAD de 3 MRC, dont deux sont comprises dans le territoire couvert par notre recherche. Cette action du ministre de l'Environnement aurait pu amener une réorganisation du SAC, par l'appui nouvellement émergé du gouvernement à la PPRLPI, mais ce nouveau gouvernement étant déjà tombé, les chances sont maintenant moins grandes. Outre cette action à l'encontre des MRC, le MENV peut reprendre à son compte l'application directe de la réglementation dans les municipalités dont le MENV saurait qu'elles négligent l'application réelle des normes de BR.

Les actions concrètes du MENV se limitent donc en grande partie à l'étude biologique du problème de pollution agricole diffuse, avec un programme de suivi des différents cours d'eau et des bassins versants dégradés, que ce soit par les fertilisants, les pesticides ou la matière organique. En parallèle, il développe régionalement des Plans de conservation et de mise en valeur de milieux naturels particuliers et participe à différentes tables de concertation où il se retrouve à intervenir d'égal à égal avec un groupe citoyen local ou avec le représentant d'une industrie présente dans la région – oubliant ce faisant comme le lui rappelait le juge Godbout qu'il est « responsable de la préservation de l'intérêt public » et non un *lobby* de conservation parmi d'autres – en espérant qu'ils seront repris par des acteurs du milieu.

En somme, le MENV ne joue pas le rôle structurant du SAC auquel nous nous attendions, refusant d'utiliser les quelques ressources légalement à sa portée lui permettant d'exiger des actions d'un acteur plutôt que l'en convaincre.

3.9 Le palier municipal

Pour traiter du milieu municipal, nous diviserons les différents acteurs entre élus, cadres et officiers et parmi les fonctionnaires, nous distinguerons ceux de la municipalité locale de ceux des MRC. Commençons par ces dernières. Bien que les responsabilités des MRC soient décrites dans la *Loi sur les compétences municipales* (LCM), les moyens dont elles disposent

sont déterminés par le Conseil des maires de la MRC, où siège l'ensemble des maires des municipalités locales membres de la MRC en plus du préfet qui est parfois un des maires choisi par ses pairs, parfois élu directement au suffrage universel.

On retrouve donc au Québec des MRC n'ayant que deux employés pour appuyer l'ensemble de leurs villes et municipalités membres, tout comme des MRC ayant plusieurs départements et quelques dizaines de cadres, fonctionnaires, certaines ont probablement aussi des cols bleus. L'implication des MRC dans le SAC peut donc varier grandement. À un pôle du spectre, nous retrouvons les MRC minimalistes, avec très peu de moyens propres. Dans celles-ci, l'implication est limitée à ce qui est absolument obligatoire, voire même en deçà. Dans notre cas d'étude, cette situation découle du fait que certaines MRC regroupent des villes et municipalités populeuses et déjà dotées de leur propre administration; en conséquence, pour la plupart des maires, une grosse MRC dédoublerait des services existant chez eux, donc les coûts associés. Les plus mal prises sont les plus petites municipalités faisant partie de tels rassemblements; bien qu'elles voudraient déléguer une partie de leurs prérogatives à l'échelon supramunicipal, leur position ne fait pas consensus au Conseil des maires.

À l'autre pôle du spectre, nous retrouvons des MRC beaucoup mieux dotées en ressources humaines et matérielles qui regroupent, autour d'un ou deux centres urbains de petite taille, plusieurs petites municipalités. Dans de tels cas, il a été plus facile pour la table des maires d'arriver à mettre en commun des ressources financières pour organiser un service partagé entre tous.

Certaines MRC, avec lesquelles nous n'avons pas traité dans le cadre de cette étude ressortent comme une aberration du système supramunicipal : c'est le cas au moins de Laval et Mirabel en périphérie de Montréal, où les frontières de la MRC se superposent avec celles de la ville – laissant perplexe sur la nécessité de cette organisation supramunicipale. Nous n'avons pu nous pencher sur la forme que prenait l'organisation des MRC dans de tels cas.

Cela revient à dire que la place qu'occupe la MRC dans un SAC dépend totalement de la place que le Conseil des maires lui accorde, *idem* pour les ressources humaines et matérielles nécessaires pour accomplir ses tâches. L'administration, dans le cas des MRC minimalistes,

n'a que peu de leviers pour contraindre les maires ou infléchir leur volonté, surtout dans une région où les villes et municipalités sont assez grosses pour avoir elles-mêmes une administration importante – la MRC est à la limite considérée un niveau superflu. Dans le cas des MRC mieux dotées en personnel et en ressources, on pourrait supposer *a priori* que la capacité de résistance à un conseil qui souhaiterait réduire significativement les mandats de l'administration serait plus importante, mais il nous semble, sans avoir pu tirer au clair l'entièreté de la dynamique interne des MRC vues leur variabilité importante, que la demande pour une telle réduction viendrait des villes ayant une bureaucratie importante, mais que les plus petites municipalités auraient du mal à se rallier à une telle réduction de leur support professionnel venant de la MRC justement. Encore une fois, le point d'incertitude névralgique sera le conseil des maires et la dynamique qui s'y développe. Selon ce qui nous a été rapporté, dans les différentes MRC étudiées, le conseil travaillait par consensus, n'en venant qu'exceptionnellement à un vote, lorsque les divisions perdurent.

En bref, l'administration supramunicipale fait partie du SAC, par obligation légale, mais son rôle peut parfois limiter tout juste à l'obligation d'avoir un SAD conforme. Lorsqu'elle joue parfois un rôle plus ample, elle reste tout de même largement au niveau de l'action symbolique, la coercition revenant de toute façon aux villes et municipalités.

Venons-en maintenant à l'administration municipale. Bien qu'elle soit centrale dans l'organigramme tel que vu au chapitre 2, elle est pour ainsi dire absente du SAC, alors même que les infractions aux règlements municipaux de BR agricole sont plutôt la règle que l'exception (voir chap. 1). Nous n'avons pu identifier *aucun* cas où une municipalité serait allée jusqu'au bout dans la coercition. L'absence des administrations municipales sur le terrain est d'autant plus notable que différents acteurs, ayant parmi leurs objectifs la protection de l'eau, font appel à une plus grande implication de sa part, à une prise de responsabilité quant aux tâches qui lui reviennent légalement, à l'application réglementaire et à la coercition, lorsque nécessaire. Cet appel à la responsabilisation des municipalités locales se fait à plusieurs niveaux administratifs et politiques allant de l'inspecteur, tout en bas de l'échelle, jusqu'au maire. Mais la constante est que cet appel, ou devrions-nous dire invitation, se fait toujours avec des gants blancs parce que la plupart de ces acteurs sont au moins indirectement dépendants des municipalités pour leur fonctionnement, soit par la

participation des municipalités à leurs instances ou leurs activités ou plus directement par des fonds supportant leur fonctionnement. La réponse des municipalités a évolué au cours des dernières années : la simple fin de non-recevoir n'étant plus une réponse acceptable dans le SAC pour un acteur qui voudrait rester crédible dans le SAC; on assiste à une ouverture au niveau du discours, combinée à un report annuel du moment du passage à l'application et à la coercition.

Les tâches de l'inspecteur impliquent de se voir soumettre des dossiers de construction, plans et pièces justificatives à l'appui, de diriger le citoyen – lorsqu'on le veut bien – vers les autres branches de la fonction publique devant certifier le projet : MENV, secteur Faune, et finalement, lorsque tout est conforme, d'émettre le permis de construction. Tout cela se passe sans sortir du bureau de l'hôtel de ville. Par la suite, l'inspecteur peut aller vérifier *de visu* si la réalisation des travaux est conforme au projet soumis. Bref, nulle part dans ses tâches habituelles, bien qu'elles s'appliquent aussi aux constructions de la zone agricole, l'inspecteur ne retrouve de revue des pratiques. C'est donc dire que la tâche nouvelle qui lui incombe dès lors qu'une municipalité adopte son règlement de BR agricole est nécessairement en porte-à-faux non seulement par rapport au reste de sa tâche, mais par rapport aux usages.

Les autres tâches de l'officier municipal incluent aussi l'application de divers règlements comme l'obligation d'avoir une fosse septique conforme, de tondre son gazon avant une certaine hauteur, ou celle de retirer son abri d'auto temporaire au printemps; c'est donc dire qu'une petite partie de ses tâches implique aussi de sortir parcourir la municipalité, mais ce sont toutes des questions reliées à l'habitation ou aux bâtiments, jamais, comme pour la BR agricole, en rapport avec une pratique culturelle, ni non plus avec des repères flous comme l'est celui de la ligne des hautes eaux printanières comparée aux bornes cadastrales.

En somme, plusieurs officiers municipaux souhaiteraient avoir un rôle plus proactif dans le SAC. Ils sont interpellés en ce sens par plusieurs acteurs hors du monde municipal, mais se voient freinés à la fois par leur manque réel de ressources humaines, matérielles et financières – qui découle lui-même de décisions des élus – et par le manque d'appui politique à la norme BR. Ils font donc partie du SAC, mais sont cantonnés à sa périphérie soit directement par leurs supérieurs hiérarchiques qui dictent leurs mandats ou par les élus qui les interpellent

directement « par souci d'efficacité »; soit alors indirectement de par la liste interminable de tâches qui leur est demandée d'accomplir avant d'en arriver à l'application du règlement de BR agricole. Ils sont ainsi confinés dans un rôle *de facto* très secondaire quant à l'application réelle du règlement.

Les cadres locaux se retrouvent dans une situation particulière, les directeurs généraux d'une ville ou municipalité en étant l'exemple par excellence. Ce sont à la fois des exécutants des volontés du conseil municipal, ce qui comporte un devoir de solidarité avec les décisions du Conseil municipal devant les citoyens et les membres de l'administration – même si au cours d'une carrière ils peuvent être appelés à faire une chose et son contraire, selon les résultats électoraux et selon l'humeur ponctuelle d'un conseil. Tout comme ils sont en quelque sorte conseillers politiques auprès du Conseil et sont aussi les relais des demandes venant des différents services administratifs qu'ils dirigent.

En toute cohérence avec l'analyse stratégique des organisations, ils gardent une marge de manœuvre qui tient surtout de la priorisation des dossiers parmi l'ensemble qui leur est soumis et de la définition des tâches des directeurs adjoints et indirectement des fonctionnaires subalternes, dont font partie les inspecteurs. Dans le monde municipal actuel, ils sont aussi l'incarnation de la mémoire et de la permanence de l'organisation de la municipalité locale. Ils ont souvent servi sous plusieurs maires, parfois durant quelques décennies, les directeurs généraux ont en conséquence un certain ascendant sur les élus, en particulier sur les nouveaux maires de petites municipalités et sur les conseillers en général, de par leur connaissance des dossiers, leur historique, leur connaissance aussi des différents processus légaux nécessaires et des individus facilitateurs.

Comme les autres catégories d'acteurs, les cadres ne sont pas un bloc monolithique. Les municipalités sont propices aux guerres intestines entre différents départements et il nous a été rapporté à plusieurs reprises que les enjeux environnementaux et la protection des rives sont des thèmes particulièrement litigieux. En ce sens, les relations entre les départements des travaux publics et d'urbanisme et ceux d'environnement sont particulièrement houleuses; les premiers ayant à leur charge les flottes de machinerie et étant les maîtres d'œuvre des travaux sur les chemins (souvent en rives), sur les égouts, notamment pluviaux, ont leurs déversoirs

directement dans les cours et plans d'eau, auxquels s'ajoute parfois l'entretien des cours d'eau. On retrouve dans les municipalités l'opposition classique entre développement et environnement; les uns insistant sur le potentiel destructeur des travaux et de la machinerie, les autres sur l'impertinence de protéger grenouilles, poissons ou quenouilles.

On en arrive finalement aux élus municipaux et principalement aux maires; acteurs pivots dans le SAC. Ils représentent en quelque sorte le point de bascule du système. Sans leur appui, la PPRLPI et les bandes riveraines agricoles restent sur le papier et ne prennent racine qu'au gré des producteurs proactifs en matière de protection de l'environnement. Les maires réfractaires à la norme de BR ont la marge de manœuvre nécessaire pour imposer le *statu quo* en la matière. À l'inverse, lorsqu'un maire et le conseil qu'il préside s'affichent « verts », la dynamique *peut* changer dans l'administration municipale et potentiellement, selon le nouvel équilibre des forces, au Conseil des maires de la MRC.

Les conséquences d'un tel changement peuvent être multiples : au premier chef, l'inclusion par la MRC des orientations gouvernementales au SAD, dont la PPRLPI dans sa version la plus récente associée aux cotes de crues de 2005-2006, peut devenir possible. Ensuite, au niveau local, l'adoption d'un règlement d'urbanisme conforme au SAD peut se faire. Puis les moyens, les ressources humaines, matérielles, financières et temporelles peuvent être alloués au département d'urbanisme et d'environnement, et donc à l'officier inspecteur, pour sortir sur le terrain constater les infractions, voire disposer d'un soutien financier pour se défendre face aux contestations judiciaires.

Trois dernières étapes sont nécessaires, au niveau des municipalités pour se rendre à l'application concrète : adopter le règlement, allouer les ressources nécessaires à l'officier et finalement, appuyer le passage à la coercition, mais sont souvent celles qui font défaut sur le terrain. Même là où des élus affichant des valeurs écologistes sont au pouvoir, leur engagement semble plafonner au niveau du discours, lorsqu'il atteint ce point.

Certaines contraintes doivent être soulignées : premièrement, le niveau de non respect de la norme est si généralisé que des acteurs du niveau municipal nous disaient directement en entrevue : « On ne va quand même pas donner des constats à tout le monde! ». Il est clair que le coût électoral pourrait s'avérer important. Deuxièmement que la responsabilité soit

imposée par le gouvernement provincial – une responsabilité de plus diront plusieurs – et que les montants pour l'assumer n'ont pas suivi. Finalement, bien que bien moins important que les freins précédents, on nous a rapporté l'absence de BR sur les terres agricoles de certains élus; simple anecdote montrant bien le niveau d'appui la norme de BR reçoit.

Les commentaires faits plus haut sur l'administration municipale, comme acteur que plusieurs poussent à la responsabilisation valent aussi pour les élus municipaux : beaucoup d'acteurs les appellent à l'action. Ils ont, pour dire rapidement, droit de vie ou de mort sur l'incarnation réelle que pourront prendre les BR agricoles sur le territoire.

De plus, au-delà de leurs responsabilités quant aux règlements, ils ont un rôle à jouer sur la capacité d'agir d'une série d'autres acteurs parapublics – OBV et PBV – qui sont dépendants des municipalités et MRC soit pour des mandats de recherche, soit pour des fonds pour en réaliser de façon autonome, soit encore pour une participation active au processus de concertation pour à la fois donner un sceau de légitimité à ces acteurs parfois très récents dans le système, et à la fois pour participer à construire le consensus, par leurs échanges avec les autres acteurs qui s'y rassemblent. Ultimement, il faudrait que les municipalités reprennent à leur charge les différentes actions qu'elles ont décidé d'inclure dans le Plan directeur de l'eau (PDE) couvrant leur territoire.

Insistons : l'inspection des BR agricoles, si l'inspecteur souhaite être réellement efficace pour s'attaquer à la pollution agricole diffuse, n'est pas une sinécure. L'inspecteur, pour être le moins efficace a besoin soit d'une embarcation pour inspecter depuis l'eau, soit d'un véhicule tout terrain pour pouvoir traverser les terres agricoles et atteindre les cours d'eau. De plus, les moments opportuns pour identifier les producteurs fautifs sont des plus désagréables : il devrait sortir sur les cours d'eau tôt au printemps pour constater l'écoulement de l'eau de fonte, alors que les cours sont gonflés d'eau glaciale, sinon pendant les fortes pluies printanières, deux moments auxquels les écoulements préférentiels provoqués par des producteurs pour accélérer l'assèchement des champs et devancer le début de la saison – appelés « saignées » dans le milieu agricole – apparaîtraient plus évidents.

L'usage actuel est plutôt de faire un suivi des BR en fonction des plaintes reçues. Cette démarche impose une charge difficile à accepter aux voisins des fautifs, seuls, avec

l'agronome contractuel du fautif, à voir véritablement les BR. Ainsi un producteur plaignant risque fort de se retrouver au ban de sa communauté. Soulignons, en terminant, que la communauté agricole a été l'objet de maintes réformes politiques et réglementaires au fil des années, la dernière étant souvent contradictoire avec l'avant-dernière, il y a donc une réticence supplémentaire à s'opposer à sa communauté sur une question qui risque de n'être que la saveur du mois.

Une synthèse de la participation des acteurs du monde municipal au SAC s'impose. Plusieurs acteurs ayant comme objectif de protéger l'eau et l'environnement poussent les municipalités à s'impliquer réellement dans la lutte à la pollution agricole diffuse, et ce, en s'adressant à tous les niveaux administratifs et politiques. Le gouvernement a même marqué son appui à sa politique en 2013 en l'imposant par décret à des MRC récalcitrantes, faisant usage d'un pouvoir que tous les acteurs rencontrés ne croyaient que théorique, puisqu'encore inutilisé jusqu'à ce jour. Malgré ce coup de semonce, l'application réelle de la PPRLPI en zone agricole bloque encore à la fois à cause d'un manque de volonté politique, d'une réticence compréhensible à se mettre à dos les grands producteurs locaux et à la fois par refus de se faire décréter la marche à suivre dans les champs de compétence que lui accorde la LCM. La progression de la PPRLPI est ainsi bloquée aux deux niveaux contrôlés par les mairies : à la MRC via le Conseil des maires et à différents niveaux dans l'administration municipale locale, selon le niveau d'appui des élus. Pendant ce temps, les inspecteurs sont occupés à délivrer des permis de construction et à mettre à niveau le parc de fosses septiques – remettant encore à l'année prochaine l'application de la norme de BR agricoles.

3.10 L'organisme de bassin versant

Les organismes de bassin versant (OBV) sont un acteur relativement récent dans le SAC que nous étudions, leur fondation s'échelonnant de 1983 à 2009. En conséquence, ils sont des acteurs assez divers par leur niveau d'organisation et aussi par leur ancrage réel dans les dynamiques locales et dans celles du SAC des BR agricoles en particulier.

Caractérisés par leur absence de capacité d'action propre, ils se concentrent sur la concertation des acteurs de l'eau, sur la production scientifique liée à l'eau et sur l'établissement d'un Plan directeur de l'eau (PDE). Ces organismes font partie du SAC sans en être des acteurs centraux – situation qui pourrait évoluer avec les années, selon la reconnaissance et la légitimité que les autres acteurs leur accorderont. Ils sont encore perçus comme des organismes eunuques, qui regardent l'ensemble des acteurs de l'eau agir, tentant de maintenir une certaine bonne entente, mais sans pouvoir contraindre qui que ce soit à quoi que ce soit, ne serait-ce qu'à une participation passive à leur démarche.

Leur apport le plus significatif est la synthèse des perceptions locales et des intérêts particuliers des acteurs de leur territoire que représente le PDE. De plus, leur suivi de la qualité de l'eau – lorsque le mandat leur est attribué – vient compléter le portrait partiel que fait le MENV. Par contre, leurs plans d'action ne trouveront leur valeur que lorsque ces actions seront reprises par les autres acteurs du milieu.

Ces organismes sont, par ailleurs, appréciés pour leurs qualités scientifiques. Des acteurs municipaux sont ainsi bien heureux de pouvoir sous-traiter certains mandats – comme l'établissement d'un portrait du territoire quant à la qualité de l'eau –, mais un litige subsiste sur le statut des résultats à savoir s'ils seront publics, selon des principes scientifiques et démocratiques ou si les principes administratifs l'emporteront et en feront des données confidentielles, propriété de l'acteur ayant commandé l'étude.

Les OBV sont donc un acteur généralement bien vu et bienvenu dans le SAC : ils ne sont menaçants pour personne. Sans pouvoir de coercition ni face aux producteurs agricoles ni face aux municipalités; ils reprennent certaines tâches qui autrement seraient revenues au MENV, déjà débordé, et reçoivent des mandats des municipalités ou MRC, contentes de ne pas avoir à maintenir de telles ressources dans leur propre administration. Un détail titille les acteurs publics : son organisation territoriale ayant une base hydrogéographique et non administrative, elle peut représenter un corset dans lequel il est difficile de s'insérer pour certains acteurs politiques et administratifs. De leur propre point de vue, les OBV souhaitent participer de plus en plus aux processus décisionnels, voire même que leur PDE soit repris par les MRC et inclus dans les SAD, mais il y a encore loin de la coupe aux lèvres.

Les producteurs agricoles sont un groupe difficile à rejoindre et il en va de même pour la démarche des OBV. Trouver ne serait-ce que le moyen de contacter les producteurs dans le but de les informer qu'on souhaite les consulter peut s'avérer ardu. Certains semblent avoir obtenu une participation significative en traitant d'agriculture à part des autres secteurs, municipal en particulier.

3.11 Discussion et conclusion

La question finale qu'il nous restait à trancher après avoir observé les relations qui réunissaient tous ces acteurs était de savoir si cela représentait un seul grand système d'action concret les rassemblant tous ou si nous faisons plutôt face à deux SAC distincts, l'un pour les acteurs supportant une vision productiviste, l'autre pour ceux cherchant une production responsable quant à ses impacts sur l'environnement et sur l'eau en particulier – voire un troisième rassemblant les producteurs plutôt neutres sur la question. Nous concluons qu'il s'agit bien d'un seul grand SAC parce qu'aucun acteur ou groupe d'acteurs, aussi réfractaire à la norme de BR qu'il soit, ne réussit à s'isoler complètement du reste des acteurs; des relations subsistent entre les sous-systèmes que nous nommerons « réfractaire » et « proactif ».

Nous reconnaissons, après l'analyse des relations entre les acteurs, qu'il y a un sous-système qui réussit presque à opérer en autarcie, hors d'atteinte des normes environnementales de protection des bandes riveraines en particulier, dans lequel les producteurs farouchement opposés à reprendre sur leurs terres la norme de BR réussissent année après année à maintenir ce refus, et ce, malgré qu'annuellement, à chaque PAEF, on retrouve explicitement que la BR est en défaut. On retrouve aussi dans leur sillage la majorité des producteurs de grandes cultures, sans que tous soient aussi intensément opposés à la norme, beaucoup suivent la voie ouverte par les plus militants vu l'absence d'obstacle et vu les gains qui y sont associés. Pour cela, ils ont l'appui d'acteurs ayant des ressources importantes dans le système : de certains groupes syndicaux dont le rôle de relais les rend indispensables et des élus municipaux qui, ouvertement ou implicitement, les protègent en refusant à ce jour de faire appliquer en zone agricole la PPRLPI.

L'argumentaire des acteurs de ce sous-système, réfractaires à inclure parmi leurs objectifs la protection de l'environnement ne doit pas être traité de façon caricaturale. Ils soulèvent une question parfaitement légitime : pourquoi feraient-ils les frais de cette lutte contre la pollution de l'eau, dans un contexte où l'on se refuse encore, comme société, à s'attaquer concrètement à d'autres problèmes environnementaux? Les producteurs soulèvent en particulier les problèmes de surverses répétées des usines de filtration des eaux usées qui polluent, elles aussi, les rivières. Nous pourrions allonger la liste : émissions de gaz à effet de serre, smog, pollution chimique des cours d'eau par l'industrie, etc. La réaction tient, en somme, plus d'une défense corporatiste des intérêts des producteurs, que d'une absence d'égards ou une indifférence aux enjeux environnementaux. Par ailleurs, plusieurs producteurs et agronomes soulignaient que la norme obligeant 3 m de BR tout le long d'un cours d'eau et de 1 m le long des fossés n'avait aucune base scientifique; elle ne focalise pas l'action sur l'écoulement préférentiel et ne considère pas toute l'eau passant par le drainage souterrain.

Ces producteurs restent en relation avec leur agronome, généralement lié, parfois un consultant « à distance », mais parfois aussi un agronome non lié. Ils sont en relation avec leurs fournisseurs, le ministère de l'Agriculture, leur représentant syndical, certaines fédérations reprenant à leur compte la lutte aux mesures agroenvironnementales; avec la communauté agricole aussi et à travers celle-ci avec l'ensemble des producteurs, incluant ceux qui, à l'opposé, considèrent le maintien d'une BR comme le gage d'une bonne régie interne et donc de leur valeur, comme producteur. Par les activités de la communauté agricole ils peuvent être en lien avec les différents acteurs plaidant en faveur d'une meilleure protection de l'environnement, d'une responsabilisation des producteurs quant à leurs impacts environnementaux en particulier : le Club conseil en agroenvironnement, les PBV, les OBV et le MENV.

Ce sous-système est nécessaire pour plusieurs producteurs pour qui la perte de contrôle sur leurs BR est vécue comme une « expropriation déguisée ». Il fonctionne en partie grâce à l'OAQ qui tolère l'existence de ces actes agronomiques effectués manifestement à distance, son syndic n'enquêtant qu'en cas de plainte; en partie grâce à l'absence d'inspection indépendante, par un agronome autre que celui engagé annuellement par le producteur, qui représenterait directement l'État – même si cela devait ne se faire qu'après d'un échantillon

aléatoire en focalisant l'intervention sur les bassins versants connus pour être dégradés; en partie avec l'appui de gens du MAPAQ qui ont une approche plutôt productiviste qu'agroenvironnementale; et finalement en partie grâce à l'absence de coercition dans les municipalités locales.

Le sous-système « proactif » est structuré autour d'acteurs publics et parapublics sans capacité d'action propre et d'acteurs privés sans prérogatives formelles : des producteurs avant-gardistes, des agronomes non liés rassemblés en Clubs-conseil en agroenvironnement, des OBV et des PBV qui n'ont, pour atteindre leurs objectifs, que l'exemple de quelques cas d'exploitations fonctionnant en intégrant les contraintes environnementales dans leur régie interne, alors qu'en parallèle, les acteurs publics – ceux possédant les pouvoirs réglementaires, d'enquête et de coercition – se refusent à appliquer le cadre réglementaire, autant au niveau municipal que provincial; le tout par manque de ressources humaines pour réaliser l'ensemble des tâches que cette application réglementaire impliquerait, par manque de ressources financières pour assumer les recours judiciaires en contestation. Ces manques de ressources humaines et financières ne sont pas fortuits, ils découlent de l'absence de volonté politique appuyant la démarche agroenvironnementale en particulier et la protection de l'environnement prise plus largement. Autant au provincial qu'au municipal, les élus préfèrent rester au niveau de l'action symbolique : adopter une politique qui se retrouve dans la cour d'un autre ou adopter un règlement de 5 m de BR agricoles, voire plus, sans l'appliquer davantage que les 3 m d'origine. Ils sont indirectement en relation avec le secteur agroenvironnement du MAPAQ, qui finance et supervise les Clubs et les PBV. Le MENV fait aussi partie du sous-système « proactif », mais sans être en relation avec les producteurs, son rôle étant plutôt d'être en partie une référence sur l'état de la qualité de l'eau, en partie chargé de superviser les OBV et aussi de former les inspecteurs municipaux régulièrement sur la PPRLPI.

Entre ces deux sous-systèmes campés sur des positions fortes se retrouve la vaste majorité des producteurs qui, nous a-t-il été affirmé au cours de maints entretiens, serait majoritairement prête à adopter la norme de BR dans leur régie d'exploitation, mais qui rechignent, tant qu'on ne les oblige pas réellement à tourner le dos à ces superficies cultivées et aux revenus associés. Un acteur du monde municipal nous disait que de cultiver ses BR

serait l'équivalent d'un voyage dans le Sud par année! Ça prend des principes clairs et forts pour y tourner le dos sans y être forcé. Pour l'instant, sans obligation réelle de s'y conformer, ces producteurs continuent de labourer, semer, fertiliser et d'épandre des pesticides à l'intérieur des 3 m de BR, la limite réelle étant plutôt la largeur minimale permettant de limiter les « décrochements » de rives. Paradoxalement, certains producteurs qui travaillent en semis direct, c'est-à-dire en semant directement à travers les restes séchés de l'année précédente, sans labourer – une technique *a priori* moins dommageable pour l'environnement – en profitent pour cultiver encore un peu plus près du cours d'eau, puisqu'en sauvant le labour, le sol resterait plus stable.

Un fait est remarquable, plusieurs acteurs font le pont entre les deux sous-systèmes. Parmi eux, certains ont fait le pas d'être, au niveau du discours, en faveur de la protection des BR, mais sans que l'action concrète aille complètement dans le même sens. Cela nous apparaît découler du fait qu'il est de plus en plus difficile de rester un acteur crédible hors de la communauté agricole en s'affichant contre la protection de l'environnement. On le remarque, par exemple, dans le recul de la Fédération des producteurs de grandes cultures du Québec (FPCC), qui menait en 2005 une campagne de boycottage des mesures agroenvironnementales et tentait de coaliser d'autres instances de l'UPA dans cette démarche (FPCC, 2007), alors qu'en 2014 la demande de l'assemblée générale de la FPCC demande plutôt une démarche de négociations avec le gouvernement pour assurer un support financier suffisant appuyant l'adoption de mesures agroenvironnementales par les producteurs (FPCC, 2014). Cette attitude d'appui aux BR se limitant au discours se retrouve aussi dans plusieurs Conseils municipaux qui, s'affichant verts refusent tout de même d'appuyer l'application réglementaire, tout comme chez plusieurs producteurs, qui bien que sensibles à la protection de l'environnement en général, voire même assez militants pour être administrateurs dans un PBV, se refusent tout de même à l'implanter chez eux. Les OBV sont des témoins privilégiés de ce décalage, pouvant contraster l'appui lors de l'écriture du PDE avec la reprise réelle des actions proposées par ces mêmes acteurs. Les Clubs conseils font aussi le pont entre les sous-systèmes puisque leurs services sont aussi réclamés par des producteurs qui, bien que réfractaires au discours agroenvironnemental, tiennent tout de même à recevoir un service agronomique non lié et qui dans certains cas administrent ces Clubs.

À la limite, le sous-système réfractaire est servi par la présence dans le grand SAC d'acteurs qui se doivent de reprendre au moins officiellement les objectifs de protection de l'environnement, mais sont surtout servis par l'absence de moyens réels de ceux qui, sur papier, seraient les plus menaçants, ce qui rend la coercition impossible. L'absence de tels acteurs reprenant, au moins au niveau du discours, l'objectif d'assurer une production responsable quant à ses impacts sur l'environnement, serait inacceptable au niveau sociétal et amènerait des demandes plus pressantes, alors que son existence, malgré son incapacité d'agir concrètement sur l'ensemble – donc sur les résistants – suffit.

Ce sont ces quelques acteurs centraux, le MAPAQ, l'UPA et ses composantes, les Conseils des maires et municipaux qui, ayant à la fois comme objectif de rester un interlocuteur crédible et constructif aux yeux des autres et de défendre une clientèle particulière ou un électorat, se retrouvent en même temps dans les deux sous-systèmes et nous font dire qu'au final toutes ces relations ne constituent qu'un seul grand SAC où se côtoient l'avant-garde, l'arrière-garde, les modérés et les indifférents. Un seul système d'action, dans lequel chacun cherche, pour atteindre ses objectifs, à contourner les enjeux qui l'opposent à d'autres acteurs. L'étude de ces enjeux et des différentes stratégies pour jouer avec la règle et les surpasser sera l'objet du quatrième chapitre.

CHAPITRE IV

ENJEUX, STRATÉGIES ET RESSOURCES

4.0 Introduction

Dans ce chapitre final, nous aborderons les principaux enjeux qui opposent les acteurs du SAC. Nous commencerons par les principaux enjeux des producteurs, réfractaires comme proactifs. Nous traiterons ensuite des enjeux auxquels font face les agronomes dans leurs relations avec les producteurs et la fonction publique, et de l'incompatibilité des mandats qui leur sont donnés par ceux-ci. Nous examinerons la capacité des municipalités à prendre en charge l'application de la PPRLPI en zone agricole, autant au niveau administratif que politique. Nous traiterons ensuite des enjeux touchant l'État, le plus important étant l'incohérence de ses interventions, incohérence qu'on peut remarquer autant au niveau historique qu'au niveau des divergences et contradictions dans les actions des différents organismes publics et parapublics. Finalement, nous conclurons avec un regard sur trois enjeux qui, bien que ne concernant pas directement les acteurs du SAC, doivent être pris en considération : le rôle de l'État – à savoir s'il devrait endosser le rôle d'arbitre entre les intérêts particuliers ou s'il devrait prendre position pour la protection de l'environnement en tant que bien collectif, le statut du cours d'eau en zone agricole, et, enfin la tension entre les

droits individuels – de propriété, de produire – et les droits collectifs à un environnement sain.

4.1 Enjeux entourant les bandes riveraines

4.1.1 Pour les producteurs réfractaires : productivité et propriété

Les réticences des producteurs face à la norme de BR sont de différents ordres. Commençons avec une première différenciation entre la BR en herbacées, arbustive ou arboricole. Commençons par la BR elle-même. Un premier enjeu, qui peut paraître trivial de l'extérieur, mais qui a de l'importance pour les producteurs, est celui de l'esthétique du champ et des BR. En effet, les producteurs et la communauté agricole jaugent la qualité d'un producteur, entre autres critères, à l'apparence de ses champs. Un beau champ « propre » pousse égal et sans mauvaises herbes. La présence de BR en friche ne fait, à leurs yeux, « pas propre ». De plus, une BR chez un producteur représenterait une banque de mauvaises herbes pour ses propres champs, mais aussi pour ceux des voisins. La BR au naturel est donc perçue comme un manque d'égards pour la communauté et ses canons, ses standards.

Un second enjeu aux yeux des producteurs est que la BR cause une perte de production et conséquemment une perte de revenus. Cette perte de production découle premièrement de la superficie laissée sans culture, mais aussi de l'interdiction d'épandre du fumier là où il risquerait d'atteindre les BR. Les arbres et arbustes dans la BR dérangent encore davantage, à la fois parce que leur ombrage cause une perte de productivité dans la culture et aussi parce que, si le tronc se trouve dans les 3 m, les branches, elles, vont au-delà et forcent la machinerie à se ranger davantage pour ne pas graffier la peinture, augmentant la perte de surface en culture. De plus, des arbres et arbustes dans la BR bloqueraient l'accès au cours d'eau pour son « entretien » – c'est-à-dire le dragage du lit jusqu'à la profondeur « verbalisée » – ce qui diminuerait l'efficacité du drainage souterrain, l'exutoire des drains se retrouvant éventuellement sous le niveau de l'eau. Il y a aussi une crainte que les racines s'attaquent au système de drainage. Un exemple démontre bien à quel point la BR n'est pas

entrée dans les mœurs : le prix de vente des terres agricoles ne tient pas du tout compte de la présence d'un cours d'eau.

En parallèle de ces critiques, il y aurait aussi dans la perception des producteurs qu'une BR véritablement efficace pour retenir le ruissellement freinerait l'assèchement des champs au printemps. Sans que l'enjeu ait été soulevé par les producteurs eux-mêmes, c'est ce que nous comprenons de la « saignée » de leur BR que certains producteurs particulièrement peu scrupuleux pratiquent, en donnant « un coup de charrue » dans la BR pour y forcer l'écoulement préférentiel. Il nous semble donc que l'accélération du drainage printanier que permet l'absence de BR n'est pas négligeable. Il permettrait non seulement d'allonger de quelques jours la saison, mais surtout d'allonger la fenêtre de temps que le producteur a pour effectuer les travaux en champ en début de saison. Cette courte période de travail est si intense que des producteurs nous avouaient travailler 16 ou 20 heures par jour, donc souvent de nuit aussi, voire avoir à faire parfois 36 heures consécutives. Gagner du temps à cette période est un enjeu pour la qualité de vie des producteurs et pour leur sécurité au travail. Devancer le début de la saison en champ, pour un producteur, pourrait rendre possible de rentabiliser sa machinerie en travaillant à forfait chez les voisins ou en intégrant de nouvelles terres à son exploitation, le tout en réussissant à semer à la même date, voire plus tôt, grâce à cette « saignée ».

Ensuite, les producteurs sont critiques de la BR parce que, selon eux, ce ne serait pas un moyen crédible et efficace pour limiter la pollution diffuse. La norme ne tient compte ni de l'écoulement préférentiel ni du drainage souterrain. Sur ce point en particulier, ils ont l'appui de l'ensemble des agronomes, liés ou non. Ce manque de confiance en la BR est accentué par le manque de confiance qu'ont les producteurs envers les recommandations et obligations venant de la fonction publique. Cependant, l'enjeu qui choquait le plus les producteurs réfractaires, de façon surprenante, était pourtant plutôt la perte de contrôle sur cette bande de terre qui est leur *propriété* et sur laquelle ils considéraient donc avoir un droit inaliénable. Pour ces producteurs, la norme de BR est vécue comme une « expropriation déguisée ». Une question ici reste à résoudre : est-ce que la BR est un service écologique pour lequel la société devrait compenser les producteurs, ou est-ce la responsabilité des producteurs d'internaliser les coûts externes – assumés par la société – que représente la pollution diffuse?

C'est aussi cet attachement à la propriété qui les faisait redouter l'aménagement éventuel de sentiers ou de pistes cyclables le long des cours d'eau, ne souhaitant pas avoir à gérer un afflux de passants.

Cette perte de contrôle est rendue encore moins acceptable du fait que ce contrôle est transféré entre les mains de l'État, acteur contre qui les producteurs ont plusieurs griefs que nous résumerons par le terme *incohérence*. Cette incohérence tient autant aux discours tenus et aux actions posées par différents organismes publics et parapublics, qui s'opposent et se contredisent d'un organisme à l'autre, qu'à l'historique des différentes mesures proposées. Prenons un instant le point de vue des producteurs. L'État, en la personne du ministère de l'Agriculture, est venu redresser les cours d'eau agricoles pour que les champs finissent droit, a ensuite arrêté le redressement, mais en continuant « l'entretien », soit de recreuser régulièrement ces mêmes cours d'eau, pour plus tard déléguer cette responsabilité aux MRC. On a ensuite proposé aux producteurs, en 1991, de respecter une BR de 3 m, mais sans vraiment l'exiger de façon crédible. L'État est venu renforcer les berges érodées grâce à des empierrements. Ceux-ci étant moins bien vus aujourd'hui, on passera à partir de maintenant de plus en plus par le génie végétal. Certains organismes parlent maintenant, pour l'avenir, de forcer les riverains à respecter « l'espace de liberté des rivières », retirant aux cultures tout l'espace que le cours d'eau a déjà occupé avec ses méandres, et ce alors même qu'on peine toujours à appliquer de façon cohérente un retrait de 3 m des cultures en rives. Face au défilé des fonctionnaires qui, d'une décennie à l'autre, affirment une chose, son contraire et finalement l'inverse – toujours avec l'assurance que leur donne la science et la technique – les producteurs sourient, sont gentils et, une fois le fonctionnaire reparti, font à leur tête, selon leur synthèse personnelle des informations.

À ces oppositions théoriques et argumentaires s'ajoutent des difficultés très concrètes liées à l'application de la norme dans le champ. Ces difficultés techniques sont surtout importantes la première année d'implantation d'une nouvelle BR, car les années suivantes le producteur peut s'enligner sur la végétation en place. La première difficulté est celle d'identifier la ligne des hautes eaux (LHE), point de référence pour mesurer les 3 m de BR. Deuxièmement, le dernier rang, le dernier passage de la machinerie, n'est jamais tout à fait droit. De plus, la définition de fossé dépendant de la grandeur du bassin versant (voir chap. 2 et annexe A), la

BR d'un fossé de lot passe de 1 m à 3 m à partir du point où le BV en amont fait plus de 100 ha. C'est une seconde frontière floue pour le producteur qui, combinée à l'intensité des travaux en début de saison et au travail de nuit, accentue la difficulté à évaluer si la distance réglementaire est respectée ou non.

Un dernier enjeu pour les producteurs, pas seulement les réfractaires cette fois, est l'impression que les fonds qui selon eux devraient être dédiés à l'agriculture sont pour ainsi dire détournés vers les municipalités, par la subvention sur les taxes foncières, et vers toute une série de professionnels qu'ils ont l'obligation de consulter pour traiter avec l'État lors des différentes démarches pour obtenir des certificats d'autorisation et des permis : agronomes, urbanistes, ingénieurs.

4.1.2 Pour les producteurs proactifs

Pour les producteurs proactifs maintenant, plusieurs des enjeux précédents sont aussi ressentis, mais à la différence près qu'ils considèrent que leur production – leur profession – doit être responsable quant à ses impacts environnementaux. Dans leur réalité subjective, ces mêmes éléments sont vus comme des contraintes plutôt que des enjeux.

L'enjeu qui touche ce groupe serait plutôt le conflit qui oppose les producteurs agricoles considérés largement et la population générale du Québec, avec ses attentes de plus en plus élevées lorsqu'il est question de protection de l'environnement. Cette évolution des mentalités est de plus en plus ressentie dans les régions rurales agricoles avec l'étalement urbain et la retraite de *baby-boomers* qui viennent s'y installer. Spécifiquement, les enjeux qui touchent les proactifs, ici, sont les différents impacts sur l'environnement, mais plus encore le fait qu'ils se retrouvent en porte à faux avec leur propre communauté sur ces thèmes – spécifiquement opposés aux producteurs qui érigent le droit de propriété en un absolu et considèrent qu'ils ont carte blanche sur leurs terres – se trouvant à pencher plutôt du côté opposé; position inconfortable. Il est nécessaire ici de rappeler que cette opposition se vit aussi entre associés d'une même exploitation. Par contre, ils ont la même opinion que les

producteurs en général quand vient le temps de considérer le refus des citoyens, des consommateurs, de payer le juste prix qui permettrait aux producteurs de bien vivre tout en assumant leurs impacts environnementaux.

Même les producteurs que nous avons jugés proactifs en matière de protection de l'environnement restent sensibles aux différentes critiques de leurs voisins producteurs. Ainsi, se faire dire que son champ est « sale » – comprendre ici qu'on y retrouve des mauvaises herbes – peut pousser un producteur à arroser son champ d'herbicide, même s'il se trouve à quelques jours des récoltes et que le coût en est important. Ce n'est qu'un exemple montrant la difficulté d'être dissident dans une telle communauté, dont plusieurs normes, à partir desquelles les producteurs – même les proactifs – se jaugent entre eux, contrent cette dissidence écologiste, même modérée.

Même lorsque des associés s'entendent pour respecter la norme établie pour la BR, il faut en discuter avec les employés qui, eux-mêmes, n'y sont pas habitués, voire sont en désaccord. Quelques cas nous ont été rapportés, directement ou via les agronomes de ces fermes, que dans certains cas le père ou l'associé travaillait le sol de la BR « par erreur » ou, même, un employé ressortait la machinerie des garages et pour aller « corriger un oubli ». Ici, différencier le vrai de l'excuse n'est pas le but de la démarche. Nous souhaitons seulement faire ressortir le fait que même dans les fermes où il y a officiellement un consensus sur l'implantation et le maintien d'une BR, l'application concrète reste difficile à instaurer.

Le second enjeu pour eux, qui les oppose à la fonction publique cette fois, est que les fonctionnaires ne font pas de suivi par défaut des normes environnementales; ils fonctionnent par « conformité administrative » dans certains cas, et sinon par plaintes. L'État leur demande donc implicitement, à eux, d'être les délateurs de la communauté agricole, puisque peu de gens dans la population générale connaissent vraiment le détail de la norme et, même en considérant que certains citoyens la connaissent, encore faudrait-il qu'ils aient accès aux terres des producteurs. L'État se déresponsabilise donc, en tant que fiduciaire de l'environnement et responsable du bien commun, et fait reposer l'odieux sur des individus directement impliqués dans la communauté, plutôt que sur des tiers. La conséquence pour les producteurs proactifs de porter plainte pourrait très bien impliquer qu'ils se retrouvent au ban

de leur communauté. Nous reviendrons sur l'éventail de leurs stratégies possibles à la section 4.2.

4.1.3 Pour les agronomes

Ce dernier enjeu des producteurs proactifs, les agronomes y font aussi face, puisqu'on leur demande, par le PAEF, d'attester de la conformité d'une exploitation au REA et au contexte réglementaire local. De ce fait, ils se retrouvent perçus comme des policiers environnementaux par leur propre client, alors que c'est lui qui l'a embauché. Cela équivaut à demander au motocycliste de choisir le policier qui tiendra le radar. Ceci est un autre aspect de l'incohérence de l'État, sur lequel nous reviendrons plus bas. Nous ne soulignerons ici que la difficulté – quel euphémisme – de concilier une relation de travail contractuelle et un rôle de coercition.

Dans le cas d'un refus d'implanter une BR, le producteur qui se voit souligner par son agronome, lors du PAEF, qu'il n'est pas en norme, doit lui répéter qu'il n'a pas effectué les travaux recommandés, ce qui pousse l'agronome à recommander de nouveau, pour l'année suivante, les mêmes travaux – le jeu peut se répéter de la sorte annuellement et finit par devenir pour certains un *running gag*. Cela dit, l'agronome ne peut pas se faire trop insistant, puisque son contrat pour l'année suivante est implicitement en jeu. Certains nous ont rapporté s'être fait remettre à leur place : « Coudonc, pour qui tu travailles? » Certains essayeront donc de travailler à convaincre, à long terme, le producteur du bien fondé d'avoir sa BR, alors que d'autres abdiqueront – ou seront en accord avec le producteur – et arrêteront même d'inscrire au PAEF la non-conformité des BR. Le résultat est que les BR qui finissent par être implantées sont le fruit de cette négociation inégale entre le producteur et son agronome.

L'État est celui qui exige des agronomes, par le REA, qu'ils évaluent et dénoncent dans le PAEF la non-conformité des BR. Par contre, nous observons un niveau de reprise des arguments agroenvironnementaux très variable d'un agronome à l'autre, la différence la plus marquante dans le SAC étant celle entre le groupe des agronomes non liés des clubs-conseil

en agroenvironnement et les agronomes liés, l'écart dans le discours étant encore un peu plus important lorsqu'on compare ces agronomes non liés aux consultants occupant, justement, cette niche dans le marché pour les producteurs refusant de se soumettre aux normes. Le corollaire de cette demande de l'état est une guerre de marché pour le service agronomique où les uns accusent les autres de manquer à leur devoir de servir le producteur, alors que ces autres accusent les premiers de mettre de côté leur professionnalisme. Ce dernier argument est accentué par le flou entourant la responsabilité de l'agronome lorsque les déclarations d'un producteur ne concordent pas avec la réalité dans ses champs ou ses bâtiments.

Des changements au mode de financement des actes agronomiques sont survenus entre la version du programme Prime-Vert se terminant en 2013 et celle de 2013-2018, qui laissait présager un recul du service non lié et donc une hausse de la part de marché des agronomes liés. Nous n'avons pas approfondi cet aspect prospectif, mais nous retenons tout de même dans notre analyse l'incertitude quant à l'avenir de leur organisme, ressentie fortement par certains agronomes non liés, et le fait que ça représenterait le recul du principal acteur portant le discours agroenvironnemental et parlant de l'importance des BR.

Maintenant, voyons ce à quoi font face les agronomes oeuvrant dans un PBV. Le producteur réfractaire, face à l'éventuel PBV qui l'approcherait pour lui proposer l'implantation de mesures agroenvironnementales, peut opposer le même refus de se mettre aux normes qu'avec son agronome, sans être inquiété. Certains finissent par se laisser convaincre, mais il peut être très coûteux pour un agronome de PBV de travailler avec ce type de producteur *a priori* récalcitrant, puisque ses honoraires ne sont payés qu'en cas d'implantation d'un projet; s'il y a un abandon en cours de projet, tout le travail de planification aura été fait bénévolement. Comme tout OBNL, ils font aussi face à des contraintes financières importantes. Leur viabilité financière à moyen terme n'est jamais assurée, ils sont donc condamnés à travailler sur des actions ponctuelles sans jamais être fixés ni sur leur pérennité ni sur celle de leurs actions. La conséquence de cette situation est le danger, encore une fois, de risquer de froisser quelque acteur majeur que ce soit : les différents ministères, l'UPA et les municipalités demeurent des incontournables pour assurer le financement de l'organisme et donc directement de son propre emploi, l'agronome assurant généralement seul la permanence d'un PBV.

Au-delà des différents types d'agronomes qui existent dans le système d'action que nous étudions, ce qui ressort de notre étude est que la rotation du personnel est très importante. Ainsi plusieurs commencent leur carrière dans les Clubs agro, des OBNL où les perspectives salariales et d'avancement sont moindres, avant de passer à un PBV ou à l'entreprise privée à but lucratif, à la fonction publique ou à L'Union des producteurs agricoles. La conséquence en est que tout agronome, aussi convaincu qu'il puisse l'être de l'importance de la protection de l'environnement, peut dans l'avenir voir ses possibilités d'avancement de carrière passer par des acteurs qu'il voudrait *a priori* critiquer. Lors d'un entretien, un sous-contractant de services agronomiques nous a dit que ses partenaires actuels refuseraient de travailler dans l'avenir avec des agronomes provenant des Clubs agro « qui les ont fait chier depuis 10 ans », et qu'ils refuseraient aussi de travailler avec lui s'il offrait ses services à cesdits Clubs agro. C'est donc dire que la dissidence peut nuire non seulement aux perspectives de carrière d'un individu, mais aussi à la rentabilité à long terme de son organisme. Il s'ensuit, en toute logique, une autocensure qui, sans être nécessairement totale, atténuée certainement la virulence de la critique envers les producteurs, les programmes publics ou leurs gestionnaires.

4.1.4 Dans les municipalités

L'enjeu principal vécu dans les municipalités les oppose, en la personne des élus et des cadres, à la fonction publique, au MENV en particulier, qui mène la PPRLPI, et indirectement au gouvernement, puisque les décrets des ministres sont décidés en Conseil des ministres. Les municipalités réagissent vivement au fait que la PPRLPI leur soit imposée depuis Québec, par décret du ministre de l'Environnement. L'enjeu se décline en plusieurs sous-enjeux : premièrement, bien qu'au Québec il soit d'usage de traiter des municipalités comme des « créatures » du gouvernement provincial, les élus municipaux se considèrent élus de plein droit et refusent, avec les cadres, d'être considérés comme des exécutants, comme s'ils étaient la direction *locale* du MENV. Chaque maire, chaque Conseil municipal a ses priorités locales, où les BR agricoles ne cadrent généralement pas avec celles-ci – ou se situent très loin au bas de la liste. Ici, nous nous devons d'apporter une nuance : par cette

dernière affirmation, nous ne disons pas qu'aucun objectif environnemental n'est poursuivi dans les municipalités – ce qui arrive tout de même parfois. Certaines municipalités priorisent simplement d'autres objectifs environnementaux : la mise aux normes des fosses septiques ou la protection d'un boisé, pour ne nommer que ceux-ci. Parfois même, ces objectifs atteignent ou dépassent les critères de la PPRLPI, mais sont adoptés de façon graduelle. Une contrainte majeure des conseils verts arrivant au pouvoir est, justement, qu'il y a un retard important à rattraper dans toute une variété de dossiers.

Une contrainte majeure, s'appliquant à l'ensemble des conseils municipaux cette fois : les ressources humaines matérielles et financières des municipalités sont déjà utilisées à capacité et les élus locaux se refusent à hausser les taxes municipales pour se donner la capacité administrative de mettre à l'amende la majorité de leurs riverains. Il faut comprendre que, politiquement, une telle démarche tiendrait du suicide. Un acteur municipal nous disait candidement : « On ne va quand même pas donner un constat à tout le monde! » De fait, les municipalités n'ont aucune idée de la proportion de producteurs en défaut par rapport aux BR ni des distances en rives que cela représente. En bref, les élus refusent de liquider leur capital politique pour atteindre les objectifs d'un autre acteur – à la limite, l'accord sur le principe de la PPRLPI devient ici secondaire.

Pour en rajouter sur le thème du coût politique, il est important de prendre en considération le fait que, dans les municipalités rurales agricoles – précisément celles qui se retrouvent avec le gros de la charge découlant de la PPRLPI, dans sa composante agricole – les grands producteurs sont des modèles de réussite entrepreneuriale, dont la voix peut avoir plus de poids, autant auprès de l'élu qu'auprès de la population. En un mot, ce seront les notables locaux qui seront touchés directement si la PPRLPI est universellement appliquée. On donne la protection de l'environnement aux municipalités, par subsidiarité – parce que c'est le palier le plus proche du problème – sauf que c'est cette même proximité avec les justiciables qui en freine l'application. En effet, surtout dans une petite municipalité, tout le monde est le cousin ou le beau-frère de quelqu'un. Il peut être difficile, dans ce contexte, d'imposer, amendes à l'appui, le respect d'une norme, surtout une qui n'est pas entrée dans les mœurs.

Revenons maintenant sur l'enjeu de la capacité financière des municipalités. La base des revenus d'une municipalité est la taxe sur la valeur foncière et la PPRLPI, prise globalement, vient limiter justement – sans parler ici de la zone agricole – le développement résidentiel en rives. Pour la municipalité, cela revient à exclure complètement des terrains de la zone constructible et limiter la possibilité d'agrandissement et de rénovation, ou même d'implantation d'un bâtiment secondaire, sur des lots où se trouvent des constructions dans la rive faisant l'objet d'un droit acquis. Cette diminution du potentiel foncier de la municipalité l'oblige à renoncer, à long terme, à des revenus, surtout que la dernière version de la PPRLPI est associée à une nouvelle carte des cotes de crue, plus exigeante, qui fait reculer la ligne des hautes eaux, donc la rive et la BR d'autant, représentant un frein supplémentaire à l'adoption de cette version-ci par les municipalités.

Pour continuer sur le thème financier, des municipalités craignent aussi de se retrouver à crouler sous les frais juridiques en cas de contestations des constats d'infraction, surtout lorsqu'on sait que l'UPA a un fonds national pour soutenir des causes exemplaires et chercher à faire jurisprudence en gagnant de telles causes. Pour une petite municipalité rurale, ça peut être une bataille coûteuse à mener.

À l'interne de la municipalité, les enjeux opposent la direction de l'environnement, si elle existe, sinon la direction responsable de l'environnement, généralement l'urbanisme, aux autres directions qui planifient, hiérarchisent et exécutent les travaux, ce qui veut dire en général la direction générale et les travaux publics, parfois assistés par un service de génie. L'enjeu tourne autour du niveau de crédibilité accordé aux responsables d'environnement par le personnel des autres directions, les travaux publics en particulier. Du point de vue de la direction de l'environnement, la direction des travaux publics et sa machinerie ont une « capacité destructrice » des écosystèmes qu'elle aimerait pouvoir encadrer, mais la direction des travaux publics le voit autrement et refuse de consulter une autre direction lors de la planification de ses travaux. En cela, elle a l'appui de la direction générale, qui pourrait obliger cette consultation à avoir lieu, ce qui ne semble pas être l'usage. Cette absence de consultation amène des conséquences concrètes pour la ville et la direction des travaux publics en particulier. On nous a rapporté qu'il arrivait que le MENV ait à enquêter et à

blâmer des municipalités pour avoir fait des travaux non conformes aux normes environnementales.

Ce mépris pour les règles environnementales touche aussi des responsables de l'environnement! On nous a rapporté un cas où des travaux illégaux d'entretien d'un cours d'eau sans certificat d'autorisation avaient été approuvés après les faits par un tel responsable parce que les travaux « semblaient bien faits », alors que ce qui est litigieux, au-delà de cette exécution, c'est souvent le moment de l'exécution, qui ne doit pas déranger la reproduction des poissons en particulier, d'où la nécessité d'un certificat d'autorisation délivré par la division de la faune.

L'enjeu qui opposait les différentes directions municipales (environnement face aux travaux publics) s'étend au niveau hiérarchique inférieur – nous parlons ici de l'inspecteur, l'agent, appelé génériquement officier municipal parce qu'il a le pouvoir d'appliquer la réglementation adoptée et d'émettre des avis et constats d'infraction – et oppose celui-ci à ses supérieurs hiérarchiques et aux élus. Soulignons tout de même un point d'entente : revoir les pratiques agricoles cadre mal avec les usages des inspecteurs municipaux. Ceci étant dit, son devoir formel est tout de même d'appliquer les règlements adoptés, mais l'officier n'en a pas les moyens, les ressources ne lui sont pas allouées, ou encore le conseil souhaite approuver la démarche d'intervention de l'officier, mais les assemblées municipales de l'été passent sans qu'un mandat ne lui soit donné pour sortir valider la BR des producteurs. De plus, comme les municipalités rurales restent des bureaucraties de petite taille, il est aisé pour les élus d'outrepasser les supérieurs hiérarchiques de l'officier pour lui laisser savoir – implicitement ou explicitement, selon la qualité de leur relation – que le contrôle de la BR agricole n'est pas, malgré la réglementation adoptée, supporté par le conseil. Ça prendra un officier bien sûr de lui-même pour souligner aux conseillers municipaux que leur geste est illégal ou, sinon, qu'ils doivent alors adopter un règlement qui est conforme à leur volonté réelle, surtout sachant que bien que beaucoup sont urbanistes, rien ne l'oblige. Ainsi il arrive que des municipalités choisissent un inspecteur qui n'est pas, lui-même un professionnel, ni même nécessairement un diplômé d'un domaine relié. Un acteur hors du monde municipal, mais en relation avec celui-ci nous disait : « Inspecteur municipal c'est la pire job en environnement. Si t'émet pas le permis [de construction] t'es dehors! » Les responsables de l'environnement et

éventuellement de sa protection doivent constamment justifier leurs gestes et décisions, le peu de ressources qui leur sont allouées, voire leur existence même, face à des départements plus anciens, mieux implantés dans l'organisation municipale et possédant des moyens financiers et humains beaucoup plus importants. C'est ainsi que, pour garder une ambiance de travail agréable, l'officier finit par vaquer à ses autres occupations, dont la liste est longue de toute façon, et par remettre à l'année suivante – voire au conseil suivant – l'application règlementaire des BR.

Enfin, les relations entre les municipalités et les OBV et PBV ne sont pas au beau fixe. Ces deux organismes, dont les objectifs sont explicitement de participer à améliorer la qualité de l'eau – et spécifiquement pour les BV agricoles dégradés dans le cas des PBV, ont en commun de produire un savoir technique sur des enjeux environnementaux qui, une fois connus, obligent la municipalité à en tenir compte. Les OBV sont particulièrement sensibles aux réactions des municipalités puisque celles-ci peuvent leur sous-contracter des études sur des sous-BV et aussi parce que les municipalités ont des sièges réservés sur leur conseil d'administration : leur bon fonctionnement dépend donc en partie de cette participation des élus. Ces deux organismes auxquels l'État a délégué des mandats se voient donc forcés de mettre des gants blancs pour demander aux municipalités de jouer leur rôle coercitif. C'est un peu la situation du serpent qui se mord la queue lorsqu'une association parapublique, financée par le MENV, doit convaincre une autre branche de l'État de laisser ses fonctionnaires appliquer sa propre réglementation.

En dernier lieu, il y a un litige permanent qui oppose les municipalités et les MRC, qui sont en faveur de projets de développement en territoire agricole, que ceux-ci soient résidentiels ou commerciaux, et les producteurs et l'UPA, qui désirent de leur côté protéger la vocation agricole des terres. Ce litige prend tellement toute la place que les BR ne sont pas abordées dans ces relations. Nous devons supposer que le démarchage de l'UPA sur le thème des BR se fait à un autre niveau que le municipal, par exemple auprès des différents ministères. Considérant que les actions – ou plutôt l'inaction – des municipalités à propos des BR sont directement dans l'intérêt corporatiste de l'UPA, nous pourrions nous attendre à ce que cette dernière ait eu une quelconque influence sur le sujet. Ce fut une surprise pour nous d'apprendre que cet enjeu, au contraire, n'a pas été soulevé au niveau municipal. Ajoutons que

cette alliance ponctuelle entre les deux adversaires, au profit des deux parties, ne semble pas réussir à améliorer la qualité de leurs relations. Ceci nous porte à croire que, autant pour les municipalités que pour l'UPA, les BR sont un enjeu secondaire.

4.1.5 La fonction publique

Nous en venons finalement à la fonction publique provinciale (MAPAQ, FADQ, MENV) et aux différents acteurs parapublics. Commençons par le MAPAQ. Nous le soulignons au chapitre 3, les ressources du ministère sont limitées. Le premier enjeu qui en découle est que la présence du MAPAQ sur le terrain décroît avec les années. L'impact en est multiple : les journées thématiques organisées par le ministère sont moins alléchantes et attirent moins de producteurs que celles de l'industrie. De plus, les fonctionnaires en manque de temps doivent sélectionner, entre leurs tâches, celles à appliquer en priorité; le conseil agroenvironnemental direct peut ainsi être laissé de côté. La conséquence cumulée de cela est que l'importance du MAPAQ baisse au sein du SAC. C'est donc le discours en faveur de l'agroenvironnement qui y recule, par le retrait partiel d'un des acteurs le portant.

Le second enjeu consécutif à sa perte de personnel est sa perte de capacité d'action autonome, obligeant le ministère à être relayé par d'autres acteurs pour atteindre les producteurs : les Clubs agro, les PBV et l'UPA.

Troisièmement, avec la perte de personnel vient une perte d'expertise, de connaissance du terrain qui, couplée à l'incapacité de rebâtir cette expertise vu la diminution des effectifs, fait en sorte que le ministère n'a plus de vue d'ensemble de la situation sur le terrain quant aux BR agricoles. Malgré le fait que celles-ci soient une écocondition de ses subventions, le ministère n'a le portrait que de ceux qui l'interpellent. Il est donc incapable de planifier et de mener une action universelle, touchant tous les producteurs. L'UPA profite grandement de la perte d'expertise propre à la fonction publique. À mesure que les effectifs baissent, l'Union devient de plus en plus incontournable pour connaître l'état de la situation dans la communauté agricole. Elle a donc tout le loisir de tracer un portrait qui fait son affaire, qui sied le mieux à

ses intérêts corporatistes, puisque de moins en moins d'individus dans la fonction publique ont les connaissances nécessaires pour soulever des doutes sur les positions exposées.

Pour continuer sur l'écoconditionnalité, ce que nous avons pu constater est que certaines subventions sont, pour ainsi dire, automatiques, même si la lettre du programme exige le respect de la LQE et de ses règlements et que la LDD explicite les principes minimaux à respecter. C'est le cas en particulier du crédit de taxes foncières, qui peut représenter entre 8 000 \$ et 9 000 \$ pour une ferme moyenne et quelques dizaines de milliers de dollars pour une exploitation d'envergure, surtout pour la production animale qui implique plus de bâtiments, donc une valeur foncière plus élevée. D'autres types de subventions, quant à elles – c'est le cas de *Prime-Vert* – viennent avec une série de conditions supplémentaires : la production d'un PAEF, d'un plan d'Accompagnement agroenvironnemental (PAA), d'un diagnostic « global » ou « spécialisé » et la présence d'une bande riveraine.

Cette différence démontre l'incohérence de l'État à propos de l'écoconditionnalité des subventions : il offre effectivement des subventions supplémentaires aux producteurs impliqués dans une démarche agroenvironnementale, mais en même temps il se refuse à assumer le rôle coercitif en appliquant, dans les faits, les écoconditions annoncées pour les subventions régulières, alors même que l'enjeu soulevé par plusieurs dans le système est justement que « la carotte » n'est jamais associée à « un bâton ».

Un quatrième enjeu oppose le MAPAQ à la Financière agricole (FADQ), toujours sur le thème de l'incohérence de l'action étatique. La FADQ, qui assure les producteurs, entre autres sur la base des superficies cultivées, a dans ses dossiers la cartographie de chaque ferme cliente, cartes sur lesquelles elle identifie les cours d'eau et trace les BR attendues pour connaître la surface assurable. Le problème est que la FADQ garde ces fichiers pour elle et se refuse à les partager, autant avec le MAPAQ, qui pourrait valider ses écoconditions reliées à la BR plus facilement, qu'avec le MENV qui, comme responsable ultime de la PPRLPI, pourrait pourtant exiger ces informations selon les termes de la Loi sur la qualité de l'environnement (voir chap. 2).

Venons-en maintenant au MENV. Dans le cas spécifique des BR, le principal enjeu du MENV l'oppose aux MRC et municipalités locales et se centre sur leurs refus de reprendre à leur charge la PPRLPI, processus qu'elles freinent ou bloquent à différentes étapes selon le cas. Nous verrons aux stratégies ce qui freine le MENV.

4.2 Discussion : analyse des stratégies

Nous en arrivons ici au stade final : énoncer et discuter des stratégies entourant les principaux enjeux faisant diverger le système de son cadre règlementaire formel, puis voir quels acteurs utilisent quelles ressources pertinentes pour causer cette divergence. Cette analyse sera effectuée en considérant la contrainte structurante qu'est le manque d'appui politique réel à la protection de l'environnement et sa conséquence première : le manque de ressources du MENV.

Nous commencerons la discussion avec les stratégies entourant la portion de la protection de l'environnement en milieu agricole qui reste sous la juridiction du MENV, ainsi que des stratégies des producteurs face à l'incapacité du MENV et du MAPAQ à avoir une application règlementaire propre, et même de faire eux-mêmes la synthèse des enjeux environnementaux.

Nous en viendrons aux stratégies entourant l'enjeu principal de tout le SAC : le refus par les MRC et municipalités – en fait, les élus locaux – de cette délégation de responsabilité qu'est le décret de la PPRLPI. Par extension, nous parlerons des stratégies internes dans les municipalités et de celles des producteurs face à celles-ci.

Nous traiterons ensuite d'une seconde délégation de responsabilités vers les organismes parapublics et indépendants que sont les Clubs agro, les PBV et les OBV. Nous traiterons des relations de ces organismes avec la fonction publique et, à l'opposé, avec les producteurs. Nous traiterons des relations complexes entre les agronomes non liés des Clubs agro et les agronomes liés.

Nous passerons ensuite aux stratégies entourant l'incapacité d'action autonome du MENV et du MAPAQ, leur incapacité à joindre directement les producteurs et, en conséquence, leur obligation d'être relayés – par l'Union des producteurs agricoles – pour les rejoindre.

Finalement, nous concluons en ramenant ces stratégies aux ressources pertinentes des acteurs et en élargissant la discussion avec les questions sociétales non résolues que sont le statut des cours d'eau agricoles, la tension entre les droits individuels et collectifs, et finalement la capacité du système politico-administratif à mettre de côté les arguments scientifiques face à des argumentaires d'autres ordres.

4.2.1 Ministère de l'Environnement

Le sort du MENV et ses ressources se jouent au Conseil des ministres – niveau auquel nous n'avons pas accès dans le cadre de la présente étude. Nous ne pourrions donc que supputer ce qui s'y passe; nous nous en abstenons. De l'extérieur, tout ce qu'on peut voir c'est que le MENV, de par l'expérience en politique partisane des élus qui y sont nommés, est un « ministère junior ». Ce qui cause ce fait tombe hors du champ de la présente étude; nous nous occuperons uniquement de ses conséquences sur le SAC, à commencer par sa difficulté à utiliser toute la palette des pouvoirs qui sont théoriquement à sa disposition pour forcer d'autres acteurs – même de la fonction publique – à agir dans les limites de ce que son ministère permet.

Par ailleurs, il n'est pas anecdotique de souligner qu'à l'origine, les PBV étaient sous la coupe du MENV et avaient comme objectif principal le maintien de la biodiversité. Ils étaient donc administrés par des biologistes. Avec le temps, les PBV ont été transférés au MAPAQ et ont divergé de leur objectif pour focaliser sur le moyen : changer les pratiques culturelles causant de l'érosion et du lessivage d'intrants vers les cours et les plans d'eau et adopter de meilleures pratiques agroenvironnementales. Ceci démontre bien la tendance du MENV à se faire retirer les dossiers importants, associés à des fonds substantiels, comme l'était ce projet de

protection de la biodiversité ou, par exemple, la supervision des usines d'épuration et de filtration, dont nous parlions au chapitre I.

Pendant les années 1980, le gouvernement a demandé au MENV de rédiger une politique de protection des rives, qui implique la nécessité que celle-ci soit reprise par les municipalités dans l'application concrète, et non pas un règlement, qu'il aurait pu appliquer lui-même, pour légiférer sur les BR, puis sur les BR agricoles en 1991. Le problème découle peut-être de cette succession des deux événements (dans le sens où les bandes riveraines agricoles ont été incluses dans une politique existante, au lieu de faire l'objet d'une démarche à part), mais le résultat est qu'on légifère sur la BR agricole non pas comme une « pratique agricole » au même titre que l'épandage, qui serait de la juridiction du MENV et donc sous son autorité. Au contraire, les BR agricoles sont considérées comme un aménagement du territoire qui, lui, tombe sous la juridiction municipale.

Avant d'en venir aux autres juridictions, nous traiterons de ce qui est d'office entre les mains du MENV en matière agricole : le REA. Toujours contraint par le manque de ressources, le MENV choisit de passer par un processus de plaintes pour appliquer son règlement. Les inspecteurs ne sortent pas pour vérifier l'épandage, les PAEF, ou les BR – en l'absence de règlement municipal – ni systématiquement, loin s'en faut, ni aléatoirement. Sa stratégie d'application a plusieurs défauts. En tout premier lieu, on suppose une connaissance, par les citoyens, du cadre réglementaire agricole; postulat douteux, surtout sachant qu'il change de village en village. Voyons maintenant quelles stratégies sont appliquées par les différents acteurs en relation avec le mode d'application choisi par le MENV.

4.2.1.1 Stratégies des producteurs proactifs

Ces citoyens connaissant le cadre réglementaire et s'en souciant suffisamment pour se plaindre se résument finalement au groupe des producteurs proactifs, qui se retrouve sur la sellette. Nous le disions dans la section 4.1, leur position est très inconfortable, car la dissidence n'est pas encouragée dans la communauté agricole. Le producteur proactif se retrouve ainsi devant un spectre de possibilités, d'actions à poser.

En soi, avoir une BR réglementaire est déjà une prise de position face à la communauté. Un second pas serait de parler directement à un voisin, un ami producteur, de l'absence de BR sur ses terres; ce pas est plus difficile à faire. Les voisins pourraient avoir les uns sur les autres un certain levier, puisqu'ils voient, à plus long terme, le drainage de leurs terres baisser en efficacité par le rehaussement du lit des cours d'eau, causé par que l'érosion accrue sur les terres mal protégées. Malgré cet impact direct, qui annule le principal gain propre au maintien d'une BR, le sujet reste à peine effleuré entre les producteurs. Dans certains cas, des producteurs se sont regroupés et sont même allés jusqu'à fonder un projet de bassin versant, pour qu'un agronome les supporte dans leur démarche. À moyen terme, une fois le PBV ancré et la démarche amorcée chez les membres, l'agronome du PBV peut prendre le bâton de pèlerin et aller sensibiliser les producteurs *a priori* réfractaires pour ajouter aux possibles commentaires de ses voisins une vulgarisation plus pointue associée à des mesures clé en main. On nous rapportait tout de même la difficulté à sensibiliser de nouveaux producteurs, à inclure de nouveaux membres au PBV.

L'étape finale serait de se plaindre au MENV, mais, à notre connaissance, les producteurs ne s'y rendent jamais. Les producteurs ne font pas non plus de plainte au MENV à propos des travaux d'entretien des cours d'eau effectués illégalement, pratique courante lorsqu'il y a décrochement des berges. L'entente tacite dans cette situation, voire la pression, étant plutôt pour une exécution rapide des travaux rétablissant l'écoulement normal. Si la machinerie nécessaire est disponible sur l'exploitation et que le tout avance sans délai, tous sont satisfaits. Cette pratique étant plus dérangeante, écologiquement parlant, que la non-conformité des BR, on ne peut que s'attendre à ce que les producteurs passent sous silence une transgression somme toute mineure à leurs yeux.

4.2.1.2 Stratégies des producteurs réfractaires

Ce qui ressort des différents entretiens lorsqu'il est question de la fonction publique, c'est que rares sont les acteurs satisfaits. Nous le soulignons au chapitre 3, on reproche au MENV à la fois d'être laxiste et d'être intransigeant. On reproche son incohérence à la Financière agricole qui, sans assurer les superficies en culture dans les BR, assure la production totale, ce qui revient indirectement au même. On reproche au MAPAQ de subventionner la productivité et,

en parallèle, de subventionner des organismes qui incitent les producteurs à adopter une démarche agroenvironnementale. Le MAPAQ finance aussi de telles mesures, alors que l'écoconditionnalité de ses propres programmes est à géométrie variable. Notre analyse a fait ressortir que cette insatisfaction généralisée vient du manque de cohérence dans les actions de l'État, incohérence qui n'est certes pas étrangère à son manque de ressources et à la nécessité de voir ses programmes et mesures relayés par des tiers, voyant donc ses propres objectifs réinterprétés et dénaturés.

Ce manque de cohérence est de trois ordres : premièrement, une incohérence historique quant aux mesures assumées, prônées et financées, puis proscrites au fil des décennies. On retrouve aussi un manque de cohérence entre les actions des différents ministères, organismes publics et parapublics, organismes indépendants auxquels l'État sous-traite certains mandats, qui s'adressent aux producteurs dans une cacophonie de propositions divergentes et contradictoires. Finalement, au gré de petites décisions locales quotidiennes, l'importance relative des différentes normes à la charge de l'État est hiérarchisée, appliquant plus l'une que l'autre, alors qu'elles ont également « force de loi et de règlement ».

Pour le producteur qui voit passer tout cela dans sa carrière, on peut comprendre qu'il reçoive la prochaine idée, la prochaine mesure proposée, avec un grain de sel, qu'il sourie au fonctionnaire, toujours gentiment, peut-être même affichant un air intéressé, pour retourner à ses façons de faire – à sa synthèse – une fois le fonctionnaire reparti.

La stratégie de contournement de cet enjeu qui oppose les producteurs au MENV, qui supervise l'application de la PPRLPI, et au MAPAQ, qui exige les BR comme écocondition de différentes subventions, est somme toute assez simple : un refus passif et discret. Le producteur cherche à se faire oublier, à passer inaperçu aux yeux de la fonction publique. Il s'arrange pour que tous ses papiers soient en règle au ministère. Si un fonctionnaire venait à passer à la ferme pour quelque raison que ce soit, le producteur fait de son mieux pour être gentil et obligeant avec lui, toujours question de ne pas attirer l'attention. Comme les fonctionnaires n'ont pas le temps de réviser systématiquement les dossiers de toutes les exploitations, il s'agit pour le producteur de ne lui offrir aucune raison d'ouvrir son dossier.

Différentes idées, différents objectifs – parfois opposés – sont mis de l'avant par différentes fédérations de l'UPA, seules ou en coalitions. Ces objectifs cheminent avec plus ou moins de facilité dans les instances, un exemple évident serait celui des apiculteurs n'ont pas du tout le même intérêt quant à l'usage des insecticides que les producteurs de cultures commerciales en production conventionnelle. Prenons un exemple qui nous concerne directement : en 2005, l'assemblée générale de la Fédération de producteurs de cultures commerciales du Québec (FPCCQ) a voté pour suspendre la participation de ses membres aux mesures agroenvironnementales. En plus de cela, le mandat était donné aux représentants de chercher à bâtir une coalition avec d'autres fédérations pour que cette position soit adoptée plus largement au sein de l'Union. C'est donc une attaque frontale organisée à laquelle ont fait face les acteurs travaillant à la protection de l'eau et de l'écosystème. Rappelons qu'au premier chapitre nous soulignons que les producteurs de cultures commerciales, dont il est question dans cet exemple, étaient ceux qui respectaient le moins la norme de BR. Malgré cette résistance organisée et quasi généralisée, le discours officiel et l'action des organismes publics restent toutefois au niveau de l'individu, du producteur pris *individuellement* en défaut, en négligeant de s'attaquer au système soutenant ces infractions.

Le corollaire de cette stratégie, du point de vue du producteur, est que le respect de la réglementation est optionnel. En conséquence, comme pour les programmes d'adoption des meilleures pratiques agroenvironnementales provinciaux, on finit par passer par le volontariat et à ne toucher qu'une frange de la communauté agricole, proactive en matière de régie interne respectueuse de l'environnement, en refusant de contraindre l'ensemble au respect de la BR. Le résultat, pour un BV donné, est un patchwork de BR généralement absente, parfois réglementaire, et exceptionnellement élargie, ce qui rend l'impact positif des producteurs respectant la BR chez eux marginal, voire nul. Le nouveau programme Prime-Vert, avec une couverture différenciée – 90% des dépenses encourues sont remboursées, plutôt que 70% – lorsque plusieurs producteurs voisins d'un même BV agissent de front pour implanter une BR réglementaire ou reprendre une autre pratique, pourrait amener une pression entre producteurs pouvant, à terme, changer la dynamique interne de la communauté agricole quant à la limitation des impacts de l'agriculture sur l'environnement. C'est un cliché, mais seul l'avenir nous le dira.

4.2.1.3 Écoconditionnalité

Lorsqu'il s'agit d'obtenir une subvention qui est écoconditionnée, certains producteurs acceptent d'implanter une BR réglementaire. Par contre, rien ne garantit qu'elle s'y trouvera toujours une fois la période de couverture passée. On nous a rapporté de tels cas de BR temporaires, les agronomes les ayant certifiées se défendant en disant qu'ils ne font qu'une « constatation momentanée » de son état, mais que de garantir sa pérennité n'est pas de leur responsabilité.

Le syndicat agricole, dont on a déjà énoncé certaines stratégies, participe – et c'est son rôle en tant que *lobby* – aux différents lieux de décision névralgiques. Par exemple, il participe à définir les règles entourant l'écoconditionnalité des fonds publics. Ainsi, à la Financière agricole, une BR cultivée ne sera pas incluse dans les superficies couvertes par l'assurance. Par contre, comme la production totale est assurable contre les aléas naturels selon une moyenne nationale, l'ensemble des BR cultivées au Québec voient la production qui s'y fait prise en compte dans les calculs de compensation. Dans le cas des subventions de Prime-Vert, la BR est nécessaire pour la durée de la couverture, alors que dans le cas du remboursement annuel des taxes foncières, l'absence de BR n'est pas prise en considération. On voit ici une certaine incohérence sur laquelle nous nous sommes déjà attardés.

4.2.1.4 Face aux PBV et OBV

Le manque de légitimité du MENV aux yeux des autres acteurs publics le pousse à déléguer des parties de ses responsabilités à des organismes (OBV) qui, eux, sauront peut-être gagner cette légitimité autrement aux yeux des acteurs dont ils organisent la concertation. Cette délégation de responsabilités sans les pouvoirs d'enquête, de réglementation et de coercition appartenant à l'État – même si ce dernier reste largement inutilisé – rend peut-être les OBV moins menaçants et donc plus capables d'aller chercher le compromis avec ces acteurs quant au bien-fondé et à la nécessité de certaines mesures. Malheureusement, l'enjeu auquel le MENV se frappe ensuite est que les OBV n'ont ni pouvoir de contrainte à la mise en œuvre de ces éventuelles mesures consensuelles ni pouvoir d'action pour les reprendre à leur charge.

Au final, les acteurs qui ont la protection de l'environnement parmi leurs objectifs se frappent, encore une fois, à ce même enjeu de l'incapacité de passer à l'action.

Les acteurs du milieu, qui ont été consultés en participant à la rédaction du Plan directeur de l'eau (voir section 2.1 pour une explication exhaustive à propos du PDE), se sont concertés, en sont arrivés à un consensus sur les mesures concrètes qu'il est nécessaire de reprendre pour assurer une meilleure qualité de l'eau et la cohabitation de ses différents usages. Comme nous le disions au chapitre 3, ces acteurs ont été intégrés au sous-système d'action concret, mais en en restant à une implication discursive. Pour passer à l'étape suivante, certains prônent l'inclusion des Plans directeurs de l'eau dans les SAD des MRC, alors que certains autres, faisant appel à la loi sur le développement durable, voudraient forcer au moins les acteurs de l'État à reprendre à leur charge les actions qui les concernent du Plan d'action qu'ils ont eux-mêmes approuvé.

Selon notre analyse, rendre contraignant le document résultant d'une concertation ouverte et annoncée comme non contraignante est un coup de dés. Soit les acteurs mis face à leurs contradictions discours-actions sont poussés au-delà du point de bascule et se décident à passer à l'action, soit ils passent par une action symbolique sans impact concret sur le terrain. En ce sens, des MRC et des municipalités locales ont augmenté la largeur de la BR, mais sans toucher au territoire agricole. Une troisième possibilité, qui nous semble plus probable dans l'organisation actuelle du SAC et considérant le faible appui aux acteurs souhaitant protéger l'environnement, est qu'on sonnera la fin de la voie de la concertation vers une meilleure protection de l'eau, les acteurs s'étant pris le doigt dans l'engrenage de la concertation et se retrouvant face à des obligations auxquelles ils ne s'attendaient pas en entrant dans le processus risquant fort de refuser d'y participer à l'avenir.

On en revient donc à la case départ : le volontariat des programmes, qui a comme résultat d'impliquer les convaincus, sans obliger les récalcitrants, eux, à respecter la norme. C'était déjà le cas sous la coupe du MENV, ça l'est toujours, semble-t-il, sous la coupe des OBV, à la différence près qu'on sait qu'ils n'auront pas, eux, de velléités de forcer qui que ce soit; ils n'en ont pas formellement le pouvoir. Dans le cas des BR, c'est le programme Prime-Vert qui subventionne – sans écocondition – la mise aux normes des exploitations avec des BR

inadéquates. Ce programme finance aussi les PBV qui agissent auprès des producteurs volontaires, et fait de même pour les Clubs agro, qui s'adressent eux aussi à une clientèle volontaire.

4.2.2 Le palier municipal

4.2.2.1 Les municipalités face au MENV

C'est compréhensible que la fiscalité municipale centrée sur la taxation foncière, en ces temps d'austérité budgétaire couplée à une crise financière récente qui a touché l'immobilier en particulier, mette une pression au développement foncier. Le développement riverain qui est limité par la PPRLPI est souvent perçu par les municipalités comme une perte de potentiel fiscal, d'où pourrait, en partie, provenir le manque d'appui à cette politique par les différents départements municipaux, outre celui d'environnement (ou d'urbanisme).

Dans le dossier des BR, le MENV doit compter sur le travail des MRC et municipalités locales, mais constate leur inaction, leur refus passif depuis 24 ans. Du point de vue des municipalités, la stratégie est suffisante, avec quelques soubresauts symboliques, lorsque mises sous pression : l'adoption au SAD et en règlement d'urbanisme. Ces actes administratifs n'amènent toutefois aucune différence sur le terrain. L'application concrète est toujours repoussée à plus tard.

Du point de vue du chercheur, les municipalités semblent attendre, sans plus, une réaction de Québec. Ce front commun de basse intensité de l'ensemble des municipalités du Québec contre la PPRLPI semble être une invitation de celles-ci lancée à Québec pour que – comme la loi le prévoit – le MENV reprenne à sa charge les inspections et la coercition. Puisque le MENV souhaite passer par décret, pourquoi n'irait-il pas jusqu'au bout de ses pouvoirs légaux : décréter des SAD conformes à la PPRLPI, puis des règlements municipaux conformes aussi, pour finalement décréter la reprise à la charge du MENV des règlements municipaux de protection de l'environnement qui restent inappliqués. Ce saut, Québec se

refuse toujours à le faire, préférant « responsabiliser » les municipalités – mis à part le décret de juillet 2013 imposant aux trois MRC au nord de Montréal l'adoption de la PPRLPI de 2006 allant dans ce sens (voir chap.2), décret qui leur laissait tout de même le soin de l'application.

Deux problèmes bloquent une éventuelle réappropriation de la PPRLPI en zone agricole par le MENV. Premièrement, il y a un coût politique à imposer une quasi-tutelle à la direction de l'urbanisme et de l'environnement d'une MRC ou municipalité locale – ce qui revient à s'attaquer à un notable local, en l'outrepassant, en le déclarant *de facto* secondaire, voire incompetent. Deuxièmement, le MENV a déjà un problème sérieux de ressources pour accomplir les tâches qui lui reviennent d'office, il serait donc difficilement envisageable que le ministère décide d'y ajouter la supervision du territoire de chacune des municipalités du Québec. Le même argument vaut pour justifier l'impossibilité de reprendre l'application directe de la norme de BR dans les municipalités identifiées laxistes. La charge que représentent les tâches à reprendre des municipalités et MRC est déjà trop importante, même si la haute direction du MENV affirmait son accord avec le principe d'une telle action.

Nous disions plus tôt que les MRC avaient des tailles très variables. Les MRC minimalistes sont tellement dépassées par les tâches quotidiennes que leur capacité de résistance aux mandats venus du Conseil des maires est quasi nulle. Le blocage qui s'y produit, dans l'éventualité où la MRC refusait d'obtempérer aux orientations gouvernementales, découlerait donc, selon ce que nous portent à croire nos observations, plutôt d'un mandat venu du Conseil. Par exemple, la PPRLPI peut être incluse dans le schéma d'aménagement et de développement (SAD), mais si tardivement qu'en fait elle précède à peine la publication par le MENV de la version suivante. Il ne faut pas voir là seulement la conséquence d'une absence de ressources; celle-ci justifierait qu'une MRC décide de ne pas accentuer la norme de BR agricole au-delà des 3 mètres prescrits, n'ayant pas l'expertise nécessaire pour déterminer où le faire, mais pas le refus d'inclure les cotes de crue associées à la version la plus récente de la PPRLPI qui lui sont fournies par le MENV et viennent justement combler cette expertise qu'elle n'a pas. Des individus aux valeurs écologistes marquées pourraient

vouloir tout simplement quitter un tel emploi, ici, ou ailleurs où le couvercle a été mis sur la marmite quant à la question environnementale.

4.2.2.2 Stratégies internes des municipalités

Au sein des municipalités et des MRC, les bureaux responsables d'environnement doivent parfois mener des combats internes pour forcer les départements – travaux publics en particulier – et les directions générales à respecter les règles environnementales existantes. Dans l'ensemble des cas que nous avons couverts, aucun avis d'infraction et encore moins d'amende ne nous a été rapporté pour les normes de BR agricoles. La règle générale était que les officiers avaient l'impression – d'année en année – qu'ils y arrivaient, à cette application, mais finalement la charge que représentaient les autres tâches reportait – encore – à l'année suivante le passage à la coercition et même l'étude permettant d'avoir une idée claire du portrait de la situation quant au respect réel sur le terrain.

Un acteur municipal nous disait que les différents directeurs ne consultaient le département d'environnement que lorsque le MENV avait ouvert une enquête sur les agissements de la ville. Un autre nous avouait, lui, faire preuve de complaisance en fermant les yeux sur des travaux effectués sans les certificats d'autorisation nécessaires, nous avouant avoir même certifié conformes à des travaux d'entretien des cours d'eau après leur exécution par les producteurs agricoles eux-mêmes sans passer par la voie officielle impliquant les listes de conditions nécessaires aux travaux posés par la ville, la MRC, le MENV et le secteur faune. À son œil les travaux avaient l'air bien faits et ce critère était suffisant, alors qu'au-delà de la façon de faire les travaux, un point crucial est le moment pour les accomplir, pour s'assurer de ne pas déranger la fraie des poissons. Cette anecdote est révélatrice du peu d'égards des différents acteurs du système quant à l'expertise nécessaire pour traiter des enjeux environnementaux. Et c'est donc dire qu'en plus des affrontements contre les différents départements d'une municipalité sur les questions de protection de l'environnement, la lutte peut rester active à l'intérieur même d'un département d'urbanisme, d'aménagement ou d'environnement.

Face à l'absence de support venant des élus et des cadres supérieurs pour les mesures concrètes de protection de l'environnement impliquant d'aller jusqu'au recours à la coercition, les acteurs de première ligne, soit officiers (inspecteurs), soit cadres intermédiaires, renoncent souvent à la portion coercitive de leur pouvoir réglementaire. Ils se rabattent sur la sensibilisation généralisée ou, au mieux, sur une sensibilisation personnalisée, en rencontrant les producteurs directement, démarches qu'ils font eux-mêmes ou à travers les OBV, PBV et Clubs agro. Ces choix de délégation impliquent de réduire la sensibilisation à un sous-groupe d'acteurs déjà sensibles aux objectifs de protection de l'environnement et, surtout, laissant de côté – encore une fois – les producteurs qui s'opposent activement à la norme.

Bien qu'il soit hautement répréhensible pour un élu d'empêcher un officier d'appliquer un règlement adopté et mis en œuvre, l'usage reste que ce dernier attende tout de même, avant de sortir sur le terrain et d'émettre des avis et des constats d'infraction, une certaine forme d'appui, au moins implicitement, venant du Conseil. Et c'est bien là où le bât blesse. Même lorsqu'un conseil s'affichant vert est au pouvoir, on n'atteint pas cette étape névralgique. Même avec un discours soutenant que les contrevenants sont toujours minoritaires et que les bienfaits sont partagés par toute la population, le temps manque à l'inspecteur pour faire ne serait-ce que le portrait de l'état de la situation des BR agricoles, dans le but de faire approuver un plan d'intervention par le conseil municipal. Ainsi, l'engagement des élus municipaux semble plafonner, au mieux, au niveau du discours d'appui.

Dans un monde municipal où les supérieurs hiérarchiques tendent à négliger ou à s'opposer à la protection de l'environnement, une ressource fondamentale manque aux responsables de la protection de l'environnement : l'indépendance et la sécurité d'emploi qui en est garante. En effet, un acteur nous a déclaré qu'une de ses contraintes majeures était d'être cadre et qu'un cadre, « ça ne tient qu'à un clou ! » Il se trouve donc sur un siège éjectable et doit ménager ses supérieurs, ses collègues des autres départements et surtout les élus municipaux, tout en devant répondre à une pression citoyenne de la frange environnementaliste, la plus organisée.

Les réponses à cette pression sur les officiers et cadres intermédiaires responsables de la protection de l'environnement prennent quatre formes : dans certains cas, les conseils font

mine d'agir, mais en restant au niveau symbolique : dans certaines régions, l'obligation de conserver 3 mètres est augmentée à 5 mètres – qui est associée à une hausse en zone résidentielle, souvent préalable –, mais cette hausse reste symbolique, dans la mesure où le règlement, concrètement, n'est pas plus appliqué que ne l'était celui obligeant 3 mètres. En parallèle, certains de ces acteurs passeront par d'autres voies que celle de leur rôle premier en organisant (ou en supportant l'organisation de) la mobilisation citoyenne en faveur de la protection de l'environnement, soit directement avec les citoyens, soit à travers des acteurs de concertation comme le sont les OBV. Troisièmement, bien que n'ayant pas de base réglementaire supportant une telle action – mais plutôt des bases scientifiques – ces responsables inciteront les producteurs à agir là où il y a un écoulement préférentiel pour y installer une BR réglementaire, voire élargie, mais seulement sur cette section du champ. Finalement, la stratégie qui est la plus répandue est celle d'aller voir tous les autres groupes de la population riveraine : résidents, villégiateurs, industriels, responsables municipaux d'accès publics aux rives, cours et plans d'eau pour y appliquer prioritairement la règle des BR – plus stricte pour ces zonages : de 10 à 15 mètres – pour ensuite seulement aller voir les producteurs pour leur signifier qu'il est maintenant à leur tour de faire leur part. Notre analyse n'a pu déterminer si l'étape de l'application réglementaire en zone agricole allait être réellement atteinte ou s'il s'agissait de stratégies dilatoires pour, en réalité, protéger les producteurs.

4.2.2.3 Stratégies des municipalités face aux producteurs

Certaines MRC rurales ont décidé d'accentuer la norme de BR; en premier lieu en zone de villégiature, puis, suite à des pressions citoyennes, en zone agricole aussi. Cette dernière accentuation est notablement symbolique – ce qui contraste avec le combat mené pour l'appliquer aux villégiateurs – puisque la nouvelle norme, bien que plus sévère, reste elle aussi inappliquée par les municipalités rencontrées. La conséquence de cela est que les producteurs proactifs et ceux tenant à se conformer se retrouvent plus pénalisés, alors que ceux réfractaires à la norme ne sont toujours pas inquiétés. Certaines autres MRC, bien que bien dotées et ayant des bureaux s'occupant d'environnement, sont tout de même considérées comme étant des boulets par des acteurs ayant la protection de l'environnement parmi leurs

objectifs. La ressource pertinente n'est donc pas simplement matérielle, elle a aussi beaucoup à voir avec le mandat reçu du Conseil des maires et de la volonté d'individus occupant des postes clés pouvant freiner l'application des normes.

Un acteur du monde municipal nous disait avoir cessé de consulter les citoyens non agricoles sur les questions d'entretien des cours d'eau. Le problème était qu'ils étaient beaucoup plus nombreux que les producteurs : 190 pour 4! Dorénavant, ces questions sont réglées seulement entre la MRC et les producteurs riverains. Un tel geste démontre un parti pris en faveur des producteurs, dont l'opinion a plus de poids que celle du citoyen moyen. C'est aussi une défense du mode de vie traditionnel rural face à l'étalement urbain et à l'arrivée de *néoruraux*.

4.2.3 Les agronomes

4.2.3.1 Le MENV et le MAPAQ face aux agronomes

Les PAEF, actes agronomiques qui font partie du système de conformité administrative, contiennent la cartographie des différents lots constituant l'exploitation et doivent identifier les sites où la BR est inadéquate. Il pourrait être très pratique, pour le MENV, dans le but d'appliquer efficacement la PPRLPI, de les réclamer pour structurer l'intervention des municipalités locales dans l'application de leurs règlements de BR. Malgré ce fait, ce document demeure obligatoire, mais non réclamer par le MENV, bien que la rumeur courait chez les producteurs qu'on pourrait le leur demander. Notre hypothèse à ce sujet est que la compilation des données représenterait une tâche administrative trop importante considérant les moyens limités, autant au MENV que dans les municipalités et MRC, que nous avons déjà souligné. Nous sommes par contre convaincus que, si une réelle volonté de dépasser cette contrainte existait, une solution informatique pourrait facilement être mise en place.

Nous avons, grâce au moment auquel nous étions sur le terrain pour nos entretiens, été témoin d'un événement révélateur. Le programme Prime-Vert, qui encadre l'ensemble des mesures agroenvironnementales au MAPAQ, et donc le travail et une bonne partie des

revenus de plusieurs agronomes, venait à échéance. Son renouvellement a eu lieu si tard qu'une saison d'implantation de mesures a été perdue devant l'impossibilité de les planifier sans savoir ce qui est couvert, à quelle hauteur, et surtout à quelles conditions les honoraires étaient remboursables.

4.2.3.2 Agronomes liés et non liés

Nous avons noté que la relation entre les deux types d'agronomes est très tendue. Chacun accuse l'autre d'être soit un vendu, soit un « agronome avec une couette » – ladite couette étant le trait physique marquant des écolos – donc de prioriser « les grenouilles » sur la rentabilité de l'exploitation, ou encore d'être sans expérience professionnelle, les clubs étant souvent la porte d'entrée dans la profession.

Les agronomes liés font équipe avec des vendeurs, des techniciens, des stagiaires et font affaire avec des sous-traitants en services de support à l'agronome, toute cette chaîne diluant par le fait même la responsabilité professionnelle de l'agronome signataire de l'acte agronomique, quel qu'il soit. Ce procédé est appelé communément « machine à saucisses », image qui illustre bien la qualité du travail, malgré l'esthétique du résultat. Il y aurait aussi, potentiellement, à travers cette chaîne, des brèches au secret professionnel, les données sur les exploitations pouvant, semble-t-il, être utilisées à des fins commerciales.

Certains agronomes consultants, pour leur part, se spécialisent en ayant une approche « plus *business* » – par opposition à une approche agroenvironnementale, plus respectueuse de l'environnement. Leur clientèle principale est constituée de producteurs quittant leur *Club agro* à cause des demandes agroenvironnementales. Un agronome avouait avoir, parmi ses clients, « plus de coupeurs que de planteurs de bandes riveraines ». D'ailleurs, une partie de leur stratégie de mise en marché est d'assurer un service à distance, s'en remettant totalement à ce que le producteur déclare pour fournir leurs conseils généraux, mais surtout pour produire le PAEF, démontrant la « conformité administrative » nécessaire. Le sentiment général parmi les agronomes était qu'ils ne pouvaient être tenus responsables de quoi que ce soit au-delà de ce qui leur était déclaré par les producteurs.

4.2.3.3 Agronomes face aux producteurs

Les agronomes, quels qu'ils soient, sont mis en compétition les uns contre les autres par les producteurs, non seulement sur les prix qu'ils proposent, mais aussi sur les conseils qu'ils prodiguent devant les différentes problématiques culturales; ensuite, chaque producteur se fait sa synthèse personnelle des divers avis qu'il entend de la part des agronomes, des vendeurs ou dans la communauté agricole. Dans un cas, un producteur avait même l'habitude d'utiliser le média électronique *Tweeter* pour lancer ses questions à sa communauté agricole virtuelle.

L'agronome participe annuellement à ce jeu de négociation et d'argumentation sur la nécessité d'implanter la BR. Peu importe le résultat des négociations, c'est le producteur qui aura le dernier mot, car sur sa ferme, il a la marge de manœuvre nécessaire pour simplement refuser l'implantation d'une BR. En effet, c'est lui qui conduit la machinerie ou décide où elle passe. Dans le cas d'un désaccord interne sur l'application ou non de la BR entre les associés, les résultats des négociations seront très variables, mais on nous a rapporté qu'il était difficile d'implanter l'habitude de conserver une BR, le réflexe d'un employé ou d'un associé s'avérant parfois plus fort que l'entente obtenue.

4.2.4 L'Union des producteurs agricoles, relais vers les producteurs

Le MENV, avec ses biologistes, cherche à sensibiliser les producteurs et à les informer. Pour cela, il a besoin de l'Union et de sa capacité à contacter ses membres, à relayer l'information, à les mobiliser pour participer à des journées d'information. De la même façon, le MAPAQ a besoin de l'UPA comme relais vers les producteurs, mais aussi comme interlocuteur pour bâtir ses différents programmes de support à la production et l'amélioration de la productivité des exploitations, autant que pour ses programmes visant l'adoption de pratiques culturales plus attentives aux impacts sur l'environnement. Dans certains cas, le MAPAQ finance même l'UPA pour que celle-ci coordonne les PBV d'une région, avec un agent en agroenvironnement.

L'UPA a tout avantage à canaliser l'intervention agroenvironnementale; d'un côté elle peut soutenir face au Politique qu'elle seule a accès aux producteurs et ainsi s'imposer comme un partenaire incontournable, d'un autre côté elle peut tempérer le braquage et les peurs *a priori* des producteurs en atténuant les pans des programmes qui – comme *lobby* agricole – lui déplaisent, sans pouvoir museler non plus complètement certains individus à l'interne qui sont plus environnementalistes.

L'UPA a bien compris l'incapacité des organismes publics à aller au-delà du volontariat, qui semble basée en partie sur l'incapacité à rejoindre l'ensemble des producteurs, donc à appliquer universellement leurs mesures. Peut-être même l'UPA y est-elle pour quelque chose; des mémoires de la Fédération des cultures commerciales nous montrent bien cette stratégie d'un refus *a priori* de mesures agroenvironnementales pour ensuite les accepter, mais en demandant que « la pollution diffuse rel[ève], elle, d'une politique agroenvironnementale constructive basé [sic] sur des mesures incitatives » (FPCC, 2007:26).

Une des mesures *incitatives* que l'UPA et différents acteurs proposent, en se basant sur des modèles européens en la matière, est d'offrir une compensation aux producteurs pour cesser de cultiver dans les BR, cette mesure étant justifiée, selon eux, par le fait que les producteurs qui respectent les BR rendent un service à la société et doivent donc être compensés pour leur sacrifice. À ce propos, des acteurs, dont certains impliqués directement dans la sphère agricole, nous affirmaient que dans l'état actuel des choses, les producteurs pourraient fort bien empocher la compensation et continuer à cultiver la BR, le problème étant justement que personne ne vérifie les pratiques en la matière. Pour qu'une telle mesure soit applicable, l'État devrait envoyer des inspecteurs pour vérifier les BR, ce qu'il se refuse à faire en ce moment. Si l'État choisissait d'envoyer des inspecteurs pour vérifier l'application de la norme dans le but d'offrir une compensation, celle-ci deviendrait superflue, l'inspection étant suffisante pour atteindre le but recherché.

4.3 Ressources

Nous souhaitons souligner ici les quelques ressources qui, pour les différents acteurs, apparaissent pertinentes pour certains enjeux. Prenons un exemple simple, la sécurité d'emploi, pour démontrer l'utilité inégale de la même ressource selon l'acteur concerné. Elle pourrait faire une bonne différence, être à la source d'un gain environnemental significatif entre les mains de l'inspecteur municipal ou de l'agronome au moment du PAEF. À l'inverse, elle n'avantage pas les fonctionnaires en quoi que ce soit qui ait trait aux BR agricoles, comme elle ne sert pas à L'UPA.

Soulignons un autre cas particulier : l'expertise agronomique, scientifique et technique. L'utilité de cette ressource ne dépend pas de celui qui l'a tant que de celui qui la reçoit. Un argument d'ordre scientifique – une étude sur la qualité de l'eau ou un test de sol montrant sa saturation en phosphore, par exemple – aura beaucoup de valeur si vous traitez avec l'agronome d'un PBV, d'un Club agro, de la fonction publique, par exemple, ou avec les biologistes du MENV ou d'un OBV. À l'inverse, si vous présentez le même argument à un producteur réfractaire ou à un élu local, il pourrait très bien le mettre de côté, sans même fournir un contre-argument. L'argument scientifique n'a que peu de poids hors du sous-système d'action concret rassemblant les acteurs ayant des objectifs environnementaux. La propriété de la terre a un peu le même caractère changeant selon qui la reçoit, mais cette fois les groupes sont inversés : dans le sous-système proactif, la propriété de la terre ne limite en rien la nécessité de limiter ses impacts sur l'environnement, d'internaliser ses coûts environnementaux et sociaux.

Passons maintenant à deux ressources dont le statut est appelé à évoluer, puis nous en arriverons au cœur du sujet : les ressources pertinentes à la base des stratégies faisant diverger le cadre réglementaire et l'organigramme qui y était associé, vus au chapitre 2, vers le système d'action concret que nous décrivions au chapitre 3.

La première ressource qui est en évolution est l'appartenance à la communauté, qui reste à ce jour centrale. Elle empêche les producteurs proactifs, par volonté de la conserver, de passer à

l'acte pour réaliser leurs objectifs environnementaux. D'un autre côté, dans notre monde postmoderne, nos liens à la communauté changent, *notre* communauté est de moins en moins ancrée géographiquement, ce qui pourrait faire diminuer l'influence de la communauté agricole sur les enjeux de nature écologique. D'un autre côté, la communauté *rurale* est de moins en moins agricole et ses positions sur les enjeux agricoles et environnementaux évoluent.

La seconde de ces ressources est, à notre avis, la légitimité découlant de la concertation qui pourrait, à terme, faire basculer le système si les acteurs se mettaient à lui accorder plus d'importance, en partie parce qu'ils participent eux-mêmes à cette légitimité et parce qu'ils sont partie prenante du consensus atteint.

Nous en arrivons aux ressources les plus pertinentes de la gouvernance de l'eau en milieu agricole. Il y a – c'est une évidence – les finances des différents acteurs qui ont une influence sur leur liberté d'action, sans nécessairement changer leurs objectifs personnels. Ainsi, un producteur sans dette, fait rarissime, entretenait une bande arboricole en rive de plusieurs dizaines de mètres de profondeur, parce qu'il en avait les moyens, mais surtout parce que c'était un choix personnel. Un autre producteur qui serait dans la même situation financière pourrait évidemment avoir d'autres priorités. Pour ce qui est des municipalités, leurs fonds, les contrats qu'ils ont à donner régulièrement en font des acteurs influents, face aux OBV entre autres. Par ailleurs, lorsque des fonds sont dédiés au vu et au su des autres acteurs, ils peuvent être d'une grande valeur dissuasive, comme par exemple le fonds judiciaire de l'UPA pour défendre des causes exemplaires.

Une autre ressource névralgique, pour les producteurs et l'UPA cette fois-ci, est la catégorisation légale de l'agriculture en tant qu'« usage privé » du territoire. Elle permet, dans le cas des BR agricoles, de se retrouver sous la juridiction des municipalités et des MRC, acteur acceptant le discours productiviste et pour qui il est acceptable de mettre de côté l'argument scientifique face à d'autres discours. Sans ce classement, si l'agriculture était reclassée pour être considérée comme un commerce, ou comme une production au sens d'industrie, ou si un nouveau classement agricole était directement sous la supervision du

MENV, alors ce détour par des juridictions réfractaires à l'imposition de responsabilités ne serait plus nécessaire. Encore là, cela réglerait-il vraiment le problème? Si le MENV n'a pas les ressources pour mener à bien ses tâches actuelles, pourquoi s'en approprierait-il de nouvelles?

Les dernières ressources dont nous discuterons ici ont la particularité de n'être pertinentes que lorsqu'elles sont combinées à une autre en particulier. Prenons en premier lieu le pouvoir réglementaire. Nous avons bien vu que, lorsqu'il n'est pas associé à un appui politique pertinent, il demeure inutilisable. Deux exemples de cela ressortaient dans le SAC : les officiers municipaux sans appui des mairies et le cas du MENV, pris globalement, face au Conseil des ministres.

Dans ce dernier cas, la capacité du MENV à utiliser ses pouvoirs réglementaires pouvait aussi dépendre de la notoriété de l'individu à la tête de l'organisme visé. L'exemple le plus marquant de cela avait d'ailleurs fait les manchettes : Thomas Mulcair, alors ministre de l'Environnement dans le gouvernement libéral de Jean Charest, nommé à de Pierrebourg (2013) s'être fait rabrouer par le premier ministre lui-même lorsqu'il a voulu appliquer les pouvoirs du MENV sur les milieux humides à Laval : « Charest m'a dit qu'on ne pouvait pas faire ça au maire [de Laval] Gilles Vaillancourt. On avait trop besoin de lui pour les élections » (de Pierrebourg, 2013). Dans le même sens, il aura fallu attendre la chute du maire de Laval pour gangstérisme avant que le ministre – péquiste cette fois-ci – de l'Environnement décrète l'inclusion de la PPRLPI dans sa dernière version au schéma d'aménagement et de développement et aux règlements d'urbanisme de Laval et de deux autres MRC de la rive nord de Montréal.

L'autre ressource utile sous condition est l'expertise de la fonction publique. Elle est reconnue pour décliner, mais ici le problème à souligner est surtout qu'elle n'est pas mobilisable directement par le MENV ou le MAPAQ auprès des producteurs. Pour les rejoindre en nombre important, les ministères doivent, en ce moment, utiliser l'UPA comme intermédiaire. Il est donc impératif – si tant est qu'on veuille maintenir une capacité d'action indépendante de l'État – non seulement de maintenir son expertise en place, mais aussi de développer la

capacité de rejoindre, de façon autonome, les producteurs ou tout autre public ciblé. L'UPA et ses différentes instances, en tant que représentantes des producteurs, ont comme ressource cette représentativité, qui leur donne accès à différents lieux d'influence et même de décision. C'est cet accès qui leur permet, par exemple, de définir selon leurs intérêts particuliers les termes d'application de l'écoconditionnalité à la FADQ. Le cumul de quelques points stratégiques comme celui-ci peut, à terme, rendre complètement inefficace un programme, le faire diverger de ses objectifs premiers ou en éliminer des parties dérangeantes, tout en maintenant une apparence de programme fonctionnel aux yeux du public. Ce faisant, l'UPA assume un rôle quasi étatique fondé sur le court-circuitage qu'il assure de l'action politique directe de l'État pour ensuite s'y substituer, confirmant et confortant ainsi sa position d'incontournable dans le système, le tout sans avoir la légitimité qu'ont les acteurs véritablement étatiques.

4.4 Métaenjeux

Nous souhaitons traiter ici de quelques enjeux qui, sans être ceux qui sautent aux yeux dans le SAC, s'y retrouvent tout de même en filigrane et teintent plusieurs autres enjeux et décisions dans le système.

Premièrement, prenons le statut des cours d'eau en milieu agricole. En ce moment, ceux-ci servent d'exutoire au ruissellement de surface, mais aussi directement pour le drainage souterrain des champs. Les cours d'eau « verbalisés », malgré, justement, leur statut de cours d'eau, peuvent être recreusés périodiquement, avec tous les impacts sur l'écosystème que cela implique, même lorsque les travaux sont faits dans les règles par la voie légale. Ils font en ce moment *de facto* partie du système de drainage, reconnaissons-le et agissons pour limiter les différents impacts environnementaux que cela amène. Ensuite, nous déciderons en société du statut qu'ils méritent, plutôt que de celui qu'ils ont.

Derrière cet enjeu s'en cache un autre : une tension entre, d'un côté, les droits collectifs à un environnement sain et, de façon plus anthropocentrique, notre droit à en jouir et, de l'autre côté les droits individuels de propriété et de produire. L'équilibre très variable de ceux-ci dans la réalité subjective des différents acteurs amène ce dialogue de sourds entre ceux plus écologistes, sans être radicaux, et ceux qui le sont moins – les uns amenant un argumentaire scientifique, ou même spirituel, à la nécessité de protéger l'écosystème, les habitats, les espèces et les ressources, les autres priorisant d'autres impératifs : financiers, de pouvoir politique ou d'autres. Dans un tel contexte, ni les uns ni les autres ne reconnaissent la validité du discours opposé. Cette tension entre les droits individuels et les droits collectifs se concrétise dans le cas des BR dans la vision de leur légitimité d'agir que les administrations et les élus municipaux ont d'eux-mêmes. Ils ne se voient pas comme ayant la légitimité nécessaire pour imposer des contraintes à l'usage de la propriété privée, à un point tel que certaines municipalités, plutôt que de réglementer les BR, pensent à les acquérir pour les futurs développements, via le pourcentage du territoire à développer devant être légué à la municipalité pour y installer des espaces verts ou des parcs.

Finalement, découlant de ce dernier enjeu, nous soulignons la capacité des acteurs occupant des postes décisionnels de faire fi, dans leurs décisions, du discours scientifique et de la recherche indépendante. Ceci touche le cas des BR agricoles, autant dans la définition arbitraire de la norme de 3 m que dans l'application bloquée par les municipalités; ça touche tout autant d'autres sphères de la protection de l'environnement – les changements climatiques en étant le cas le plus évident au Canada – derrière ce mépris pour le cadre réglementaire environnemental se retrouve, selon nous, une conception de l'État et une hiérarchisation des droits dans laquelle l'État n'a pas à dicter les règles communes du « vivre ensemble », à faire primer le droit collectif à un environnement sur le droit individuel, mais plutôt à protéger l'individu, sa propriété et de faciliter ses entreprises – au sens de ce qu'il entreprend.

4.5 Conclusion

Récapitulons. Face à un ministère de l'Environnement qui n'a pas les moyens politiques et administratifs d'appliquer la PPRLPI en territoires agricoles, les acteurs du système d'action concret usent de stratégies pour atteindre leurs objectifs. Rappelons les principales stratégies : les municipalités et les MRC, sous l'impulsion de leurs élus, bloquent l'application de la PPRLPI en retardant chacune des étapes administratives nécessaires et, lorsqu'elles sont toutes complétées, n'allouent pas les ressources nécessaires à l'officier pour l'appliquer efficacement. De plus, les élus ou cadres peuvent aller jusqu'à signifier explicitement à l'officier l'absence d'appui du conseil à la norme des BR agricoles. Les officiers tendent à vaquer à leurs nombreuses autres occupations, d'autant que la revue des pratiques agricoles ne cadre pas avec le reste de leurs tâches. Certains, plus militants, soutiendront un groupe de citoyens intéressés aux thèmes environnementaux.

Les producteurs, quant à eux, n'ont pas à résister très fort, les villes n'allant pour ainsi dire jamais appliquer la PPRLPI en zone agricole. Les producteurs proactifs en matière d'agroenvironnement, eux, participeront aux différents programmes volontaires offerts par le MAPAQ ou par des organismes parapublics comme les PBV, les Clubs agro ou les OBV.

Les agronomes, liés par contrats aux producteurs, mais auxquels le MENV impose une part de coercition en matière d'agroenvironnement, sont pris pour négocier avec les producteurs réfractaires la reprise au moins partielle, à plus long terme, de la norme. Les producteurs peuvent offrir une résistance passive, un simple refus suffisant généralement, puisque personne dans le SAC ne se plaint au MENV ou aux municipalités.

Finalement, l'UPA, profitant de l'incapacité du MENV et du MAPAQ à rejoindre les producteurs de façon autonome, réussit à canaliser et à orienter les programmes et mesures proposés par les ministères.

Ces stratégies sont basées sur quelques ressources pertinentes des acteurs. Au premier chef, on retiendra la mobilisation des producteurs, l'appui politique, la notoriété de l'individu et l'accès aux sphères de décision.

Prenons maintenant un pas de recul. Bien que notre cas d'étude soit l'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, notre objet d'étude est, pris plus largement, la gouvernance de l'eau en territoire agricole; interface de politiques publiques où se croisent diverses façons de faire qui s'entrechoquent. Nous cherchions à identifier pourquoi, malgré l'existence d'une norme de protection des BR agricoles existant depuis 1991, à peine 46% des producteurs de cultures commerciales (principalement de maïs et de soya) la respectait. Ce non-respect est particulièrement difficile à comprendre, *a priori*, sachant que ces productions sont reconnues comme les plus polluantes pour l'eau.

Pour comprendre ce décalage entre la règle telle qu'écrite et la réalité dans les champs, nous avons utilisé l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977), qui proposent une méthode en deux temps : une revue du cadre réglementaire formel, suivie d'une série d'entretiens semi-dirigés auprès des acteurs participant à cette action organisée – nous en avons fait 37, avec des producteurs, des agronomes et des fonctionnaires municipaux et provinciaux, entre autres. Nous proposons un ajout à cette démarche : une revue de la jurisprudence. Nous croyons avoir démontré la pertinence de cette modification au cadre théorique par la façon dont le jugement Tôth, dans l'Affaire Sutton basée sur l'interprétation de la Loi sur le développement durable vient restructurer le sens de l'ensemble des textes de loi existants, puisqu'elle demande à l'État québécois de respecter les principes du développement durable – ceux énoncés en tout cas.

Nous avons ainsi montré, au chapitre II, l'enchevêtrement des différents lois, règlements et politiques encadrant la protection de l'eau en territoire agricole. Nous avons ensuite démontré l'influence de la jurisprudence sur le sens que portent ces textes.

Au troisième chapitre, nous avons démontré, pour chaque acteur, autant sa volonté de participer au système d'action concret pour atteindre ses propres objectifs, que la volonté des

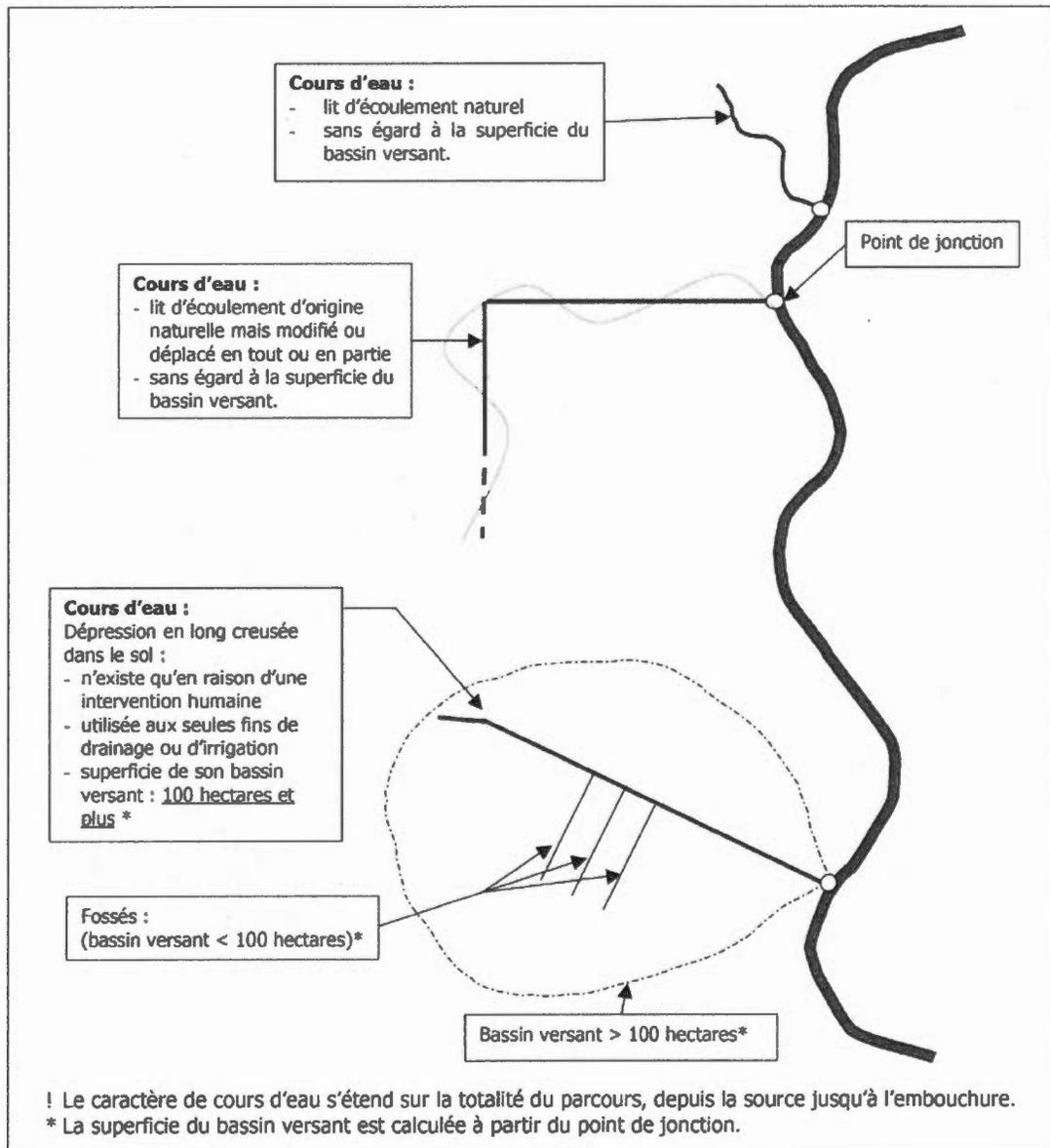
autres acteurs du système de voir celui-là y participer. Résultat intéressant; nous avons entre autres mis en évidence l'existence parallèle de deux sous-systèmes, l'un proactif en matière d'environnement, l'autre, plus important en terme de nombre d'individus y participant, rassemblant les producteurs réfractaires à la norme de BR et les autres acteurs permettant ce refus passif de la norme : leurs agronomes, l'UPA, le milieu municipal. Fait intéressant, il semble de plus en plus difficile de rester un acteur organisationnel crédible aux yeux des autres en refusant ouvertement quelque ouverture que ce soit à la démarche agroenvironnementale. Cela a comme conséquence que des acteurs *a priori* réfractaires, comme par exemple l'UPA, participent au système proactif, mais en ne s'y impliquant qu'au niveau du discours. À ce jour, cette implication symbolique est encore souvent suffisante.

Finalement, au quatrième et dernier chapitre, nous avons identifié les principaux enjeux sur lesquels les acteurs s'affrontent. Nous avons discuté des stratégies par lesquelles les acteurs, jouant autour de la lettre de la règle, contournent ses enjeux qui figeraient le système d'action si les acteurs n'y étaient que des rouages sans capacité d'adaptation, de décision, de stratégie en somme.

Quelques questions restent toutefois sans réponse. Les moments de deux décisions seraient particulièrement intéressants à approfondir : en 1991, lorsque la norme a été abaissée à 3 m pour s'appliquer aux terres agricoles et, plus récemment, en 2013, les événements ayant mené au décret imposant la PPRLPI sur la rive nord de Montréal.

Il serait par ailleurs intéressant de valider la nouvelle démarche que nous proposons, avec l'ajout de la revue de la jurisprudence, à d'autres objets : la position québécoise sur la lutte aux changements climatiques par exemple, ou même à des objets hors du domaine des politiques environnementales.

ANNEXE A : FIGURE 1 : CRITÈRES D'IDENTIFICATION D'UN FOSSÉ



(MDDEFP, 2013)

ANNEXE B :

LE GUIDE D'ENTRETIEN

Bandes riveraines dans les Laurentides et Lanaudière : guide d'entretien

Interviewé-e : _____

Lieu de rencontre : _____

Heure : _____

Climat de l'entretien : _____

Préambule

Qui je suis? Études. Thème de recherche.

Déroulement de l'entrevue : Formulaire de consentement, anonymat, participation volontaire, durée, quatre parties : tâches, relations et fonctionnement, objectifs et satisfaction et possibilités d'action.

Thème 1 : Tâches et difficultés

Q1 : Quel est le **poste** que vous occupez? Depuis **combien de temps** l'occupez-vous? Depuis combien de temps êtes-vous dans ce **ministère/cet organisme/cette production**?

a. En quoi le poste est-il relié **aux bandes riveraines (BR)**?

Q2: Pouvez-vous me décrire vos **principales tâches**?

a. Et quelle **place** occupent les **bandes riveraines** dans le lot de ces activités-là et dans vos décisions?

Q3 : Je vais vous demander de me qualifier les différents aspects de votre travail :

a. les plus **importants**?

b. Les plus **difficiles**?

c. Les plus **intéressants**?

Q3 bis :Est-ce que les changements règlementaires sur les BR ont eu un impact sur certains de ces aspects?

- Q4 : Quels sont les **problèmes** que vous rencontrez dans l'exécution de vos tâches?
- a. Qu'est-ce qui les **causes**?
 - b. Avez-vous des problèmes directement **liés aux BR**? Leurs causes?
- Q5 : Croyez-vous avoir les **outils nécessaires** pour accomplir vos tâches?
- a. Les outils pour les **BR spécifiquement**?

Thème 2 : Relations, problèmes et solutions

- Q6 : Pouvez-vous me dire avec qui vous êtes **en relation** dans le cadre de vos activités? Quels **individus** ou quelles **organisations**?
- a. Quelle est la **fréquence** de ces relations?
 - b. Avez-vous des relations **reliées spécifiquement aux BR**?
 - c. Est-ce que ce sont les **mêmes** relations que **pour les autres règles agroenvironnementales**?
- Q7 : Parmi ces relations, lesquelles sont...
- les plus **importantes**?
 - les plus **difficiles**?
 - les plus **intéressantes**?
 - celles dont vous **retirez le plus**?
 - lesquelles allaient mieux dans le **passé**?
 - lesquelles ont une **perspective d'amélioration**?
- Q8 : Quelle est l'**importance des relations liées aux BR par apport aux autres**?
Ces relations sont-elles...
- les plus **importantes**?
 - les plus **difficiles**?
 - les plus **intéressantes**?
 - celles dont vous **retirez le plus**?
 - lesquelles allaient mieux dans le **passé**?
 - lesquelles ont une **perspective d'amélioration**?
- Q9 : Quels **problèmes** sont les plus fréquents? Et quelles sont les **solutions habituelles** à chacun des conflits?

Thème 3 : Objectifs, satisfactions et insatisfactions, espoirs et déceptions

Q10 : Quels sont vos **principaux objectifs** dans votre travail?

7. Y en a-t-il que vous poursuivez **plus activement**?

Q11 : Dans le cadre de tes activités et de vos relations dont on parle depuis le début de l'entretien, qu'est-ce qui est...

frustrant?

satisfaisant?

décevant?

encourageant?

Qu'est-ce qui donne **espoir**?

Q12 : Mêmes questions en **particulier pour les bandes riveraines**, qu'est-ce qui est frustrant?

- a. Qu'est-ce qui est **satisfaisant**?
- b. Qu'est-ce qui vous **déçoit**?
- c. Qu'est-ce qui est **encourageant**? Qu'est-ce qui donne espoir?

Thème 4 : Possibilités d'action

Q13 : Dans votre situation, qu'est-ce que vous **pouvez faire face aux autres**?
Quelles sont vos possibilités?

Q 14 : Et qu'est-ce que les **autres peuvent faire face à vous**?

Q15 : Qu'est-ce qui rendrait votre **travail plus utile ou efficace**?

- a. en général?
- b. pour les **BR** en particulier?

Compléments

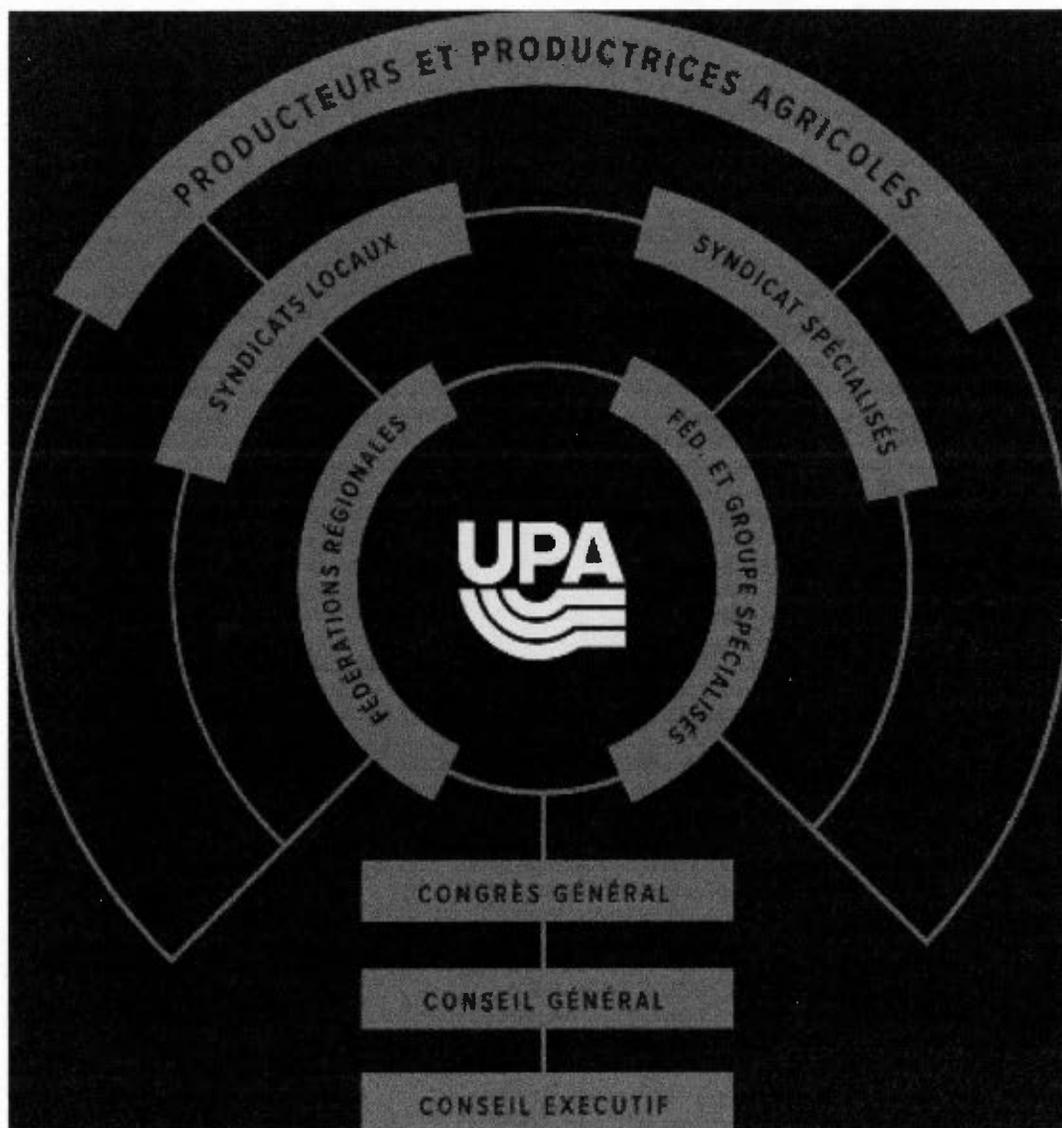
Q16 : Est-ce qu'il y a quelque chose qu'on n'aurait pas couvert dans l'entretien que vous considérez que je dois savoir pour comprendre votre situation?

- a. pour comprendre la question des bandes riveraines?

Q17 : Qui est-ce que je devrais absolument rencontrer, selon vous, pour faire le tour de la question des bandes riveraines?

ANNEXE C :

FIGURE 2 : ORGANIGRAMME DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES



(UPA, 2014)

BIBLIOGRAPHIE

114957 *Canada ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*. 2001. CSC 40 (CanLII), [2001] 2 R.C.S. 241, REJB 2001-24833.

6169970 *Canada inc. c. Québec (Procureur général)*. 2013. QCCA 696 (Cour d'appel)

9034-8822 *Québec inc. c. Sutton (Ville de)*. 2008. EYB 2008-133168 (C.S.).

Abitibi (Municipalité régionale de comté) c. Ibitiba ltée, 1993 CanLII 3768 (QC C.A.), [1993] R.J.Q. 1061 (C.A.), p. 1069

BAPE : voir Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Barreau du Québec, comité en droit de l'environnement. 2007. Commentaires du Barreau du Québec sur le document de consultation intitulé: « Agriculture et agroalimentaire: choisir l'avenir », Barreau du Québec: 16 p.

Barreau du Québec, comité permanent en droit de l'environnement et comité ad hoc sur la protection du territoire agricole. 1996. *Commentaires du Barreau du Québec en regard du projet de loi 23 intitulé Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*. Barreau du Québec, 26 p.

Bernoux, Philippe. 1990. *La Sociologie des organisations: Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*. Paris: Éditions du Seuil, 378 p.

Berryman, David. 2008. État de l'écosystème aquatique du bassin versant de la rivière Yamaska: Faits saillants 2004-2006. Québec, ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs et Direction du suivi de l'état de l'environnement, 22 p.
En ligne.
<http://mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/bassins/yamaska/FS_Yamaska.pdf>.
Consulté le 8 mai 2012.

- Bouchard, Lucie. 2009. « Modèle d'application des prescriptions de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* par les municipalités du Québec ». Essai (maîtrise), Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 78p.
- Boutin, Denis. 2005. *The Challenges of Reconciling Water and Agricultural Policies: The Role of Public Hearings: OCDE [sic] Workshop on Agriculture and Water: Sustainability, Markets and Policies* (Adelaide (Australie), 14-18 novembre 2005), 14 p.
- Boutin, Denis, du ministère de l'Environnement du Québec, Direction du milieu rural. 2004. « Réconcilier le soutien à l'agriculture et la protection de l'environnement: Tendances et perspectives ». In *67e Congrès de l'Ordre des agronomes du Québec: Vers une politique agricole visionnaire* (Sherbrooke, 11 juin 2004), sous la dir. de, p. 29. Sherbrooke: Ordre des agronomes du Québec. En ligne. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/milieu_agri/agricole/publi/tendance-perspect.pdf>. Consulté le 23 mai 2012.
- Brouillette, Denis. 2007. *Qualité de l'eau de la rivière des Mille-Îles 2000-2005*, Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction du suivi de l'état de l'environnement, 2 annexes, ix et 36 p.
- Canada. 1985. *Loi sur les pêches*. L.R.C. chap. F-14. En ligne. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-14/page-1.html>, consulté le 13 août 2014.
- Canada. 2012. *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures* (titre abrégé : *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*) [mieux connue comme « projet de loi mammouth », ou C-38]. En ligne. <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5524772&File=4&Language=F>, consulté le 13 août 2014.
- Canada. 2012. *Loi sur les textes réglementaires*. L.R.C. 1985, chap. S-22. En ligne. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/s-22/>, consulté le 13 août 2014.
- Canada. 2013. *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*. L.C. 2001, chap.26. En ligne. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-10.15/>, consulté le 14 août 2014.
- Canada. 2014. *Loi du traité des eaux limitrophes internationales*. L.R.C. 1985, chap. I-17. En ligne. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-17/index.html>, consulté le 14 août 2014.

- Canada. 2014. *Loi sur la prévention de la pollution des eaux en Arctique*. L.R.C. 1985, chap. A-12. En ligne. <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/A-12/>, consulté le 14 août 2014.
- Canada. 2014. *Loi sur la protection de la navigation*. L.R.C. 1985, chap. N-22. En ligne. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-22/>, consulté le 14 août 2014.
- Canada. 2014. *Loi sur les ressources en eau du Canada*. L.R.C. 1985, chap. C-11. En ligne. <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-11/index.html>, consulté le 13 août 2014.
- Canada. 2014. *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*. L.R.C. 1985 chap. W-4. En ligne. <http://laws.justice.gc.ca/fra/lois/W-4/>, consulté le 14 août 2014.
- Canada, Cour suprême. 2012. Hubert Wallot, et al. c. Ville de Québec. Registre, # 34440. En ligne. <<http://www.scc-csc.gc.ca/case-dossier/info/dock-regi-fra.aspx?cas=34440>>, consulté le 31 juillet 2014.
- Canada, ministère de la Justice. 2014. *Règlement prévoyant les conditions de prise de règlements en vertu du paragraphe 36(5.2) de la Loi sur les pêches*. DORS/2014-91. Gazette du Canada, vol.148, no 7. En ligne. <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2014/2014-02-15/html/reg5-fra.php#archived>, consulté le 13 août 2014.
- Canada, Pêches et Océans Canada. 2012. « Règlement de pêche du Québec (1990) », DORS/90-214. En ligne. <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/reglements/dors-90-214/index.html>, consulté le 13 août 2014.
- Centre québécois du droit de l'environnement. 2008. « *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (Projet de loi n° 92) : Mémoire présenté devant la Commission des transports et de l'environnement. En ligne. <<http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2009/08/M%C3%A9moire-PL-92-24.09.08.pdf>>, consulté le 5 août 2014.
- Centre québécois du droit de l'environnement. 2009 (15 juin). Communiqué [suivant la sanction de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. En ligne. <<http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2010/02/Communiqu%C3%A9-adoption-PL-27-gestion-de-leau-20090615.pdf>>, consulté le 5 août 2014.
- Centre québécois du droit de l'environnement. s. d. *Les responsabilités des municipalités en vue de la protection des rives*. En ligne. <<http://www.cqde.org/analyses/les-responsabilites-des-municipalites-en-vue-de-la-protection-des-rives/>>, consulté le 31 juillet 2014.

- Centre québécois du droit de l'environnement. 2013a. Communiqué de presse : La Cour d'appel du Québec rend un important jugement relativement à la protection des plaines inondables. En ligne. <<http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2010/02/COMMUNIQUE%2089-DE-PRESSE-jugement-Cour-dappel-%20Laval-18-avril-20131.pdf>>, consulté le 31 juillet 2014.
- Centre québécois de droit de l'environnement. 2013b (11 juillet). Communiqué de presse : Le ministre de l'Environnement impose les cotes de crue les plus récentes à certaines MRC riveraines de la rivière des Mille-Îles. En ligne. <<http://www.cqde.org/communique-le-ministre-de-lenvironnement-impose-les-cotes-de-crues-les-plus-recentes-a-certaines-mrc-riveraines-de-la-riviere-des-mille-iles/>>, consulté le 31 juillet 2014.
- Choquette, Catherine. 2009. « Analyse de la validité des règlements municipaux sur les bandes riveraines ». *R.D.U.S.*, vol. 39, p. 261-328.
- Choquette, Catherine et Alain Létourneau (dir. Publ.). 2008. *Vers une gouvernance de l'EAU au Québec*. Québec: Éditions MultiMondes, 364 p.
- Clubs conseils en agroenvironnement. 2013. « Les CCAE : Nos réalisations. » In *Clubs-conseil en agroenvironnement*. En ligne. <http://clubsconseils.org/les-ccae/>, consulté le 6 janvier 2015.
- CQDE, voir Centre québécois du droit de l'environnement.
- Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. 1992 [1977]. *L'Acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil, 500 p.
- De Bailleul, Guy et Denis Boutin. s. d. *La sévérité de la réglementation environnementale québécoise dans le domaine des production animales : mythe ou réalité*. Québec: Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. En ligne au <http://www.mddep.gouv.qc.ca/milieu_agri/agricole/publi/severite.htm> Consulté le 17 février 2014.
- De Pierrebourg, Fabrice. 2013. "Gilles Vaillancourt aurait tenté de corrompre Thomas Mulcair" In *La Presse* (Montréal), Publié le 16 mai 2013 à 05h00 | Mis à jour le 16 mai 2013 à 09h54. En ligne. <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201305/16/01-4651316-gilles-vaillancourt-auroit-tente-de-corrompre-thomas-mulcair.php>, consulté le 14 janvier 2015.

- Drolet, Jean-Yves, Sylvain Pigeon et de BPR infrastructure inc. 2005. *Suivi 2003 du Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec*: 66 et annexes p
- Drolet, Jean-Yves, Sylvain Pigeon et de BPR infrastructure Inc. 2008. *Suivi 2007 du Portrait agroenvironnemental des fermes du Québec*: 56 p
- Duchemin, Éric (dir. publ.). 2011. *La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques*. Montréal: Les éditions en environnement [VertigO], 362 p.
- Dupont, David. 2009. *Une brève histoire de l'agriculture au Québec: De la conquête du sol à la mondialisation*. Montréal: Fides, 226 p.
- Eber, Nicolas. 2013. *Théorie des jeux*. Paris: Dunod, Les Topos, 128 p.
- Entreprise Sibeca inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61 (CanLII), [2004] 3 R.C.S. 304, REJB 2004-70874.
- Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec. 2007. *Réalisme et nouveaux besoins : Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois*. En ligne. http://www.caaaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/Memoires%20nationales%20Quebec/24-Q-Federation_producteurs_cultures_commerciales_Qc.pdf, consulté le 5 janvier 2015.
- Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec. 2014. AGA 2014 : Résolution 9 : Financement des activités de protection des écosystèmes et de l'eau (26 et 27 mars 2014). En ligne. <http://www.fpccq.qc.ca/la-federation/organisation/aga-2014.aspx>, consulté le 5 janvier 2015.
- Fédération des producteurs forestiers du Québec. En ligne. <<http://www.foretrivee.ca/>>, consulté le 1 août 2014.
- FPCC, voir Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec.
- FPFQ, voir Fédération des producteurs forestiers du Québec.
- Francoeur, Louis-Gilles. 2006. « La Politique nationale de l'eau du Québec de 2002: Une oeuvre inachevée ». In *Politiques de l'eau: Oeuvre inachevée*, Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, p. 47-68. Québec: Presses de l'Université du Québec.

- Friedberg, Erhard. 1988. « L'Analyse sociologique des organisations ». *Revue POUR*, vol. 28, p. 103-122.
- Gangbazo, Georges, Jacques Roy et Alain Le Page. 2005. Capacité de support des activités agricoles par les rivières: Le cas du phosphore total: 28 p.
- Gagnon, Christiane, Laurent Lepage, Mario Gauthier, Gilles Côté, Patrick Champagne, François Miller et Louis Simard. 2000. « Analyse et évaluation du fonctionnement de dix comités de suivi environnementale au Québec: Étude exploratoire ». Coll. Monographie en recherche et développement, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 73 p.
- Gagnon, Émilie, et Georges Gangbazo. 2007. Efficacité des bandes riveraines: Analyse de la documentation scientifique et perspectives. ministère du Développement durable Québec, de l'Environnement et des Parcs, Direction des politiques de l'eau: 17 p.
- Gangbazo, Georges, Jacques Roy et Alain Le Page. 2005. Capacité de support des activités agricoles par les rivières: Le cas du phosphore total: 28 p.
- Gareau, Priscilla et Laurent Lepage. 2005. « Vers une gestion intégrée du fleuve St-Laurent : Les défis d'une action collective ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 18 no 1, p.104-116.
- Girard, Jean-François, Yves Corriveau, Sven Deimann et Laurent Gémard. 1999. *La gestion de l'eau au Québec : Aspects juridiques et institutionnels : Mémoire du Centre québécois du droit de l'environnement présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre des audiences sur la gestion de l'eau au Québec*. En ligne. 137 p.
<<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/docdeposes/memoires/memo283.pdf>>. Consulté le 10 juin 2014.
- Girard, Jean-François. 2010. « Dix ans de protection de l'environnement par les municipalités depuis l'arrêt Spraytech : Constats et perspectives ». *Développements récents en droit*, vol. 329, p. 53-112.
- Giroux, Isabelle. 2002. Contamination de l'eau par les pesticides dans les régions de culture de maïs et de soya au Québec : Campagne d'échantillonnage 1999, 2000 et 2001 et évolution temporelle de 1992 à 2001: 45 p. et 45 annexes p.
- Giroux, Isabelle. 2010. Présence de pesticides dans l'eau au Québec : Bilan dans quatre cours d'eau de zones en culture de maïs et de soya en 2005, 2006, 2007 et des réseaux de distribution d'eau potable. Québec, de l'Environnement et des Parcs ministère du Développement durable et Direction du suivi de l'état de l'environnement: 78 p.

- Giroux, Isabelle, et Lyne Pelletier. 2012. Présence de pesticides dans l'eau au Québec: Bilan dans quatre cours d'eau de zones en culture de maïs et de soya en 2008, 2009 et 2010. Ministère du Développement durable Québec, de l'Environnement et des Parcs, Direction du suivi de l'état de l'environnement: 46 et 43 annexes p.
- Giroux, Isabelle, et Marc Simoneau. 2008. État de l'écosystème aquatique du bassin versant de la rivière Nicolet: Faits saillants 2004-2006. Ministère du Développement durable Québec, de l'Environnement et des Parcs, Direction du suivi de l'état de l'environnement: 21 p.
- Groupe technique sur les bandes riveraines. 1998. Proposition de bandes de protection du milieu aquatique au groupe de travail au groupe interministériel: 16 p. et annexes.
- Lepage, Laurent, Mario Gauthier et Patrick Champagne. 2002. « Le Projet de restauration du fleuve Saint-Laurent: De l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines. Le cas de la décontamination du secteur 103 de la zone portuaire de Montréal ». *Sociologies Pratiques*, vol. 7, p. 65-89.
- MAPAQ, voir Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- MDDEFP, voir Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.
- MDDEP, voir Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.
- MENV, voir Québec, ministère de l'environnement.
- Milot, Nicolas. 2008. « La gouvernance des cours d'eau au Québec : un état des lieux ». In *La gouvernance de l'eau au Québec* sous la dir. De Catherine Choquette et Alain Létourneau, p.183-202. Montréal: Éditions Multi-Monde.
- Milot, Nicolas. 2009. « La Mise en oeuvre de la Politique nationale de l'eau du Québec: La prise en compte des dynamiques sociales locales dans la gestion par bassin versant ». Thèse de doctorat, Institut des Sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 203 p.
- Milot, Nicolas, et Laurent Lepage. 2010. « Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec: Ajustements et tensions ». *Politique et Sociétés*, vol. 29, no 2, p. 83-104.

- Milot, Nicolas et Laurent Lepage. 2011. « La Gouvernance environnementale : une notion polysémique ». In *La gouvernance environnementale à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques*, sous la dir. d'Éric Duchemin, p. 9-15. Montréal: Les éditions en environnement [VertigO].
- Nolet, Jean, et ÉcoRessources Consultants. 2004. Étude du seuil de référence pour la mise en oeuvre d'un programme incitatif à la préservation et à l'implantation de bandes riveraines en milieu agricole, ministère de l'Environnement: 124 p.
- OAQ, voir Ordre des agronomes du Québec.
- Ordre des agronomes du Québec. 2011. *Grille référence relative à un plan agroenvironnemental de fertilisation (PAEF)*. Montréal: document interne, 9 p. et annexes.
- Parris, Kevin. 2011. « Impact of Agriculture on Water Pollution in OECD Countries: Recent Trends and Future Prospects ». *International Journal of Water Resources Development*, vol. 27 no 1, p.33-52.
- Provençal, Denis. s.d. « Écoconditionnalité: Le développement et la mise en oeuvre d'une approche au Québec ». Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. En ligne. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/milieu_agri/agricole/publi/ecoconditionnalite.htm>. Consulté le 4 mai 2012.
- Notre-Dame-de-la-Merci (Municipalité de) C. Desjardins. 2012. En ligne. http://www.cqde.org/wp-content/uploads/2012/02/Notre-Dame-de-la-Merci_JUGEMENT.pdf, consulté le 13 août, 2014.
- Québec, Assemblée nationale du. 1999. *Loi sur la Société de la faune et des Parcs*. L.R.Q. Chap. S-11.012. Québec: Éditeur officiel du Québec. En ligne. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/documents/lr/S_11_012/S11_012.htm, consulté le 13 août 2014.
- Québec, Assemblée nationale du. 2000. *Loi sur la financière agricole du Québec*. Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/L_0_1/L0_1.html, consulté le 13 août 2014.
- Québec, Assemblée nationale du. 2002. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. L.R.Q. Chap. 61.1 Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne.

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_61_1/C61_1.html, consulté le 13 août 2014.

Québec, Assemblée nationale du. 2004. *Loi sur l'abrogation de la loi sur la société de la faune et des Parcs*. Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2004C11F.PDF>, consulté le 13 août 2014.

Québec, Assemblée nationale du. 2005. *Loi sur les compétences municipales*. L.R.Q. Chap.47.1 Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_47_1/C47_1.html, consulté le 13 août 2014.

Québec, Assemblée nationale du. 2006. *Loi sur le ministère du développement durable*. L.R.Q. chap. M-30.001, Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_30_001/M30_001.html, consulté le 12 août 2014.

Québec, Assemblée nationale du. 2009. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. L.R.Q. Chap. 6.2, Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_6_2/C6_2.html, consulté le 13 août 2014.

Québec, Assemblée nationale du. 2010. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., chap. A-19.1, Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_19_1/A19_1.html, consulté le 13 août 2014.

Québec, Assemblée nationale du. 2013. *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*. L.R.Q. Chap. M-14. Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_14/M14.html, consulté le 13 août 2014.

Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement 2000a. L'Eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur. T. I du Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec. Québec: 480 p.

Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement 2000b. L'Eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur. T. II du Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec. Québec: 286 p.

Québec, gouvernement du. 2002a. *L'Eau. La vie. L'avenir : Politique nationale de l'eau*. Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/politique/politique-integral.pdf>, consulté le 13 août 2014. 94 p.

Québec, gouvernement du. 2005. *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. EOQ c.Q-2 r.35. Québec. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/O_2/O2R35.htm>. Consulté le 22 janvier 2014.

Québec. 2012. Règlement sur les exploitations agricoles. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/O_2/O2R26.HTM> Consulté le 20 juin 2012.

Québec, gouvernement du. 2013. « Décret 754-2013 ». *Gazette officielle du Québec*, vol. 145, no 28 (10 juillet 2013), Partie 2, Québec: Éditeur officiel du Québec, p. 3126. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=59957.PDF> , consulté le 14 janvier 2015.

Québec, gouvernement du. 2014. « Décret 374-2014 ». *Gazette officielle du Québec*, vol. 146, no 21 (21 mai 2013), Partie 2, Québec: Éditeur officiel du Québec. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=61448.pdf>, consulté le 14 janvier 2015.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 2009. *Prime-Vert*, s.l. 41 p.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 2013. *Prime-Vert : Un pas de plus. Pour vous. Pour votre collectivité*, s.l. 16 p.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, direction régionale de la Montérégie, secteur ouest. 2001. « Historique des travaux de drainage au Québec et état du réseau hydrographique », mémoire déposé à la Consultation sur le développement durable de la production porcine au Québec, par le Bureau d'audiences publiques en environnement (identification BIO115). En ligne. <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/prod-porcine/documents/Bio115.pdf>>, consulté le 7 août 2014.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 1981. *Règlement sur les eaux embouteillées*, R.R.Q., 1981, Chap. P-29, r.2. Québec : Éditeur officiel du Québec. En ligne.
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/P_29/P29R2.HTM, consulté le 13 août 2014.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. 2013b. « Lois et règlements ». En ligne.
<http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/md/Lois/Pages/loisetreglements.aspx>. Consulté le 7 août 2014.

Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2006. *Initiative conjointe MAPAQ-MDDEP sur les pesticides en milieu agricole: Pour réduire l'impact des pesticides sur les eaux de surface et les eaux souterraines*. s. l. 9 p.

Québec, ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. s. d. « Le ministère des Ressources naturelles : une histoire à l'échelle du Québec ». En ligne.
<http://www.mern.gouv.qc.ca/ministere/historique/index.jsp>. Consulté le 24 juillet 2014.

Québec, ministère de l'Environnement. 2003. Synthèse des informations environnementales disponibles en matière agricole au Québec. Direction des politiques du secteur agricole, ministère de l'Environnement et Québec: 143 p.

Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, direction des Politiques de l'Eau. 2013. *Guide d'interprétation : Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondable*. Québec: Les Publications du Québec, 131 p.

Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. 2013b. *Guide de référence du Règlement sur les exploitations agricoles*, ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, 182 p.

Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements Climatiques. 2014. « Identification et délimitation des milieux hydriques »

Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. 2012. Règlement sur les exploitations agricoles. En ligne.
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R26.HTM. Consulté le 20 juin 2012.

- Rhodes, R. A. W. 1996. « The New Governance: Governing without Government ». *Political Studies*, vol. 44, no 4, p.652-667.
- Sager, Mireille 2004. Enquête sur l'application de la politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables par municipalités: 30 p.
- Simard, L. et Laurent Lepage. 2004. « Gestion publique de l'environnement au Québec : quel bilan à l'heure de la concertation ? ». In *L'État québécois au XXI^e siècle*, sous la dir. de R. Bernier, p. 351-379, Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Simoneau, Marc. 2005. État de l'écosystème aquatique du bassin versant de la rivière L'Assomption: Faits saillants 2001-2003, Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction du suivi de l'état de l'environnement: 14 p.
- Simoneau, Marc, et Guillaume Thibault. 2009. État de l'écosystème aquatique du bassin versant de la rivière Richelieu: Faits saillants 2005-2007. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec, Direction du suivi de l'état de l'environnement: 23 p.
- Tellier, Stéphanie. 2006. Les Pesticides en milieu agricole: État de la situation environnementale et initiatives prometteuses. ministère du Développement durable Québec, de l'Environnement et des Parcs, Service des pesticides, Direction des politiques en milieu terrestre: 90 p.
- Union des producteurs agricoles. 2014. Organigramme. En ligne. <http://www.upa.qc.ca/fr/informations/organisation/>, consulté le 5 janvier 2015.
- Vachon, Martin. 2004. « Les Conflits sociaux dans la protection de l'environnement: L'exemple d'un comité de bassin versant dans la région Chaudière-Appalaches ». Québec, Sociologie, Université Laval, 213 p. et annexes.
- Vérificateur général du Québec. 1996. « Aide financière offerte aux producteurs agricoles ». Chap. 2 in *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996*, tome 1, Québec : Éditeur officiel du Québec, p. 23-56. Québec : Éditeur officiel du Québec, p. 23-56.
- Vérificateur général du Québec. 2000. « Suivi de vérification de l'optimisation des ressources ». Chap. 13 in *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, tome 1, Québec: Éditeur officiel du Québec, p.349-433.
- Wallot c. Québec (Ville de), EYB 2010-172101 (C.S.). Inscription en appel le 6 mai 2010.