

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT AU QUÉBEC :
ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS PAR LE CONSEIL DES
BASSINS VERSANTS DES MILLE-ÎLES

TRAVAIL DE RECHERCHE DIRIGÉ
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
VINCENT RIOUX

MAI 2021

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce document diplômant 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.10-2015). 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

Ce projet représente l'aboutissement d'une longue réflexion intellectuelle et personnelle, qui bien que complétée en vase clos lors d'une situation épidémique alors inimaginable, n'aurait pu être possible sans l'aide de plusieurs personnes à qui je dédie ces remerciements.

À mon conjoint Alexandre, merci de m'avoir accompagné à travers les hauts et les bas, de m'avoir incité à la persévérance, mais aussi de m'avoir encouragé à prendre un temps de repos lorsque c'était nécessaire. L'été au Lac, avec ma belle-famille, fut une véritable source d'épanouissement.

À ma mère, à mon frère. Ce par quoi nous sommes passés fait de nous des personnes uniques, on se comprend au travers les non-dits, les messages d'amour inattendus et les moments passés ensemble. Maman, merci de m'avoir mené plus loin et de m'avoir aimé inconditionnellement. Mathieu, merci d'avoir été un exemple de persévérance. J'espère que nos projets croiseront leurs routes malgré la distance qui nous sépare. Papa : que tes éclats de rire et ton regard de père fier et bienveillant puissent, par la force des souvenirs, me guider pour toujours.

À la directrice de mon travail Maya Jegen, qui a su m'enseigner la rigueur et la persévérance, malgré le temps qui a passé et les changements de cours de route, un grand merci. Merci pour les conseils, la gentillesse, la disponibilité et l'empathie. Merci d'avoir cru en moi, ça restera gravé dans ma tête à jamais.

DÉDICACE

*« Orages, pluie lente,
Gouttes à la vitre.
Pieds d'enfants
Sur le sable
Des ruisseaux.
Geste de la femme,
À la fontaine.
Et cette eau qu'on avale
Avidement, à la chaudière,
Prise dans sa cache de verdure,
Au temps de la fenaison.

Eau qui chante en nous,
Musique de l'eau,
Attirance de l'eau,
Trahison de l'eau,
Enchantement de l'eau.

C'est à croire que depuis
Sa séparation d'avec la terre,
Aux journées premières
Du monde,
Elle garde un amer
Ressentiment
D'avoir perdu
Son ancienne autorité.

Éternelle menace de l'eau,
Éternelle appréhension de l'eau,
Malgré l'arc-en-ciel
Après le déluge. »*

-Anne Hébert. *L'eau* (1942 : 56)¹.

¹ Hébert, A. (2010). *L'eau*, In. « Les songes en équilibre : poèmes ». Éditions Hurtubise

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES	vi
RÉSUMÉ	vii
I. INTRODUCTION	1
II. DÉMARCHE DE RECHERCHE.....	4
III. ÉLÉMENTS CONCEPTUELS ET DÉFINITIONNELS.....	7
IV. HISTORIQUE	11
4.1 Organismes de bassin versant, gestion intégrée des ressources en eau et principes de la PNE	11
4.2 Loi sur l'eau de 2009 et notion de patrimoine collectif.....	16
4.3 Stratégie québécoise de l'eau : de nouveaux objectifs pour de nouveaux défis	19
V. ÉTUDE DE CAS	28
5.1 Le conseil des bassins versants des Mille-Îles.....	28
5.2 Coffre à outils du COBAMIL pour sa mise en œuvre de la GIEBV	31
5.3 Analyse d'impact réglementaire et redditions de comptes annuelles	42
5.4 Rétrospective des enjeux dans l'actualité	44
VI. DISCUSSION ET CONCLUSION	47
6.1 Retour sur les éléments clés de l'opérationnalisation de la recherche et sur l'importance de notre étude de cas	48
6.2 Recommandations.....	51
6.3 Pistes de réflexion supplémentaires	54

ANNEXE A	57
BIBLIOGRAPHIE	58

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
COBAMIL	Conseil des bassins versants des Mille-Îles
CQE	Conseil québécois de l'eau
GIEBV	Gestion intégrée de l'eau par bassin versant
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
IAP	Instrument d'action publique
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MRC	Municipalité régionale de comté
MELCC	Ministère de l'Environnement de la Lutte contre les changements climatiques
OBV	Organisme de bassin versant
PDE	Plan direction de l'eau
PNE	Politique nationale de l'eau
ROBVQ	Regroupement des organismes de bassins versants du Québec
SQE	Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030
TOD	Transit-Oriented Development

RÉSUMÉ

Ce document d'orientation a pour objectif de proposer une analyse de la mise en œuvre des principaux objectifs du gouvernement québécois dans le champ des politiques de gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant (GIEBV). En considération des investissements majeurs, économiques et politiques, visant l'amélioration des pratiques de gestion en cours, il semble que le gouvernement accorde une place croissante à l'eau dans son approche environnementale. En nous penchant sur le cas d'un organisme de bassin versant « problématique », soit le Conseil des bassins versants des Mille-Îles, au sein duquel se confrontent de nombreux intérêts, nous essayons de voir si les principes – utilisateur-payeur, réparation, prévention ainsi que transparence et participation – promus dans le cadre des politiques de gestion de l'eau sont respectés. Nous tentons d'en tirer des enseignements visant l'amélioration des politiques publiques actuelles et futures. L'analyse de la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par le COBAMIL à partir de la lunette théorique des instruments d'action publique nous permet d'observer une utilisation variable de certains types de solutions pour répondre aux problèmes prioritaires.

I. INTRODUCTION

Les rapports du *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* (GIEC) illustrent l'urgence d'agir, pressant entre autres les États pour modifier leurs pratiques. L'eau, de par la dépendance de l'hydrologie aux conditions climatiques, possède un statut particulier dans la lutte contre les changements climatiques. Les possibilités d'analyse en science politique sont nombreuses, puisque tout changement majeur de l'état de la ressource est particulièrement propice à justifier une action publique urgente. En tenant compte de cette interdépendance entre eau, politique et climat, nous nous intéresserons plus précisément à la gouvernance de l'eau au Québec, au rôle de cet État dans la gestion de la ressource qu'il promeut et dans l'analyse des instruments qui y sont impliqués.

L'approche québécoise s'inscrit dans la lignée internationale de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant prescrite lors du Sommet de la Terre à Rio, en 1992. À la suite de consultations menées dans le cadre du *Bureau d'audiences publiques en environnement* (BAPE) de 1997 à 2000 (Lasserre et Brun, 2010), une série de politiques publiques a modelé une nouvelle dynamique institutionnelle à visée adaptative entre les différents paliers décisionnels, du pouvoir central aux *organismes de bassins versants* (OBV). En 2002, la *Politique nationale de l'eau* (PNE) énonce la volonté du gouvernement de graduellement mettre en place la *gestion intégrée des ressources en eau* (GIRE) de 33 bassins versants jugés prioritaires, en raison notamment du seuil critique des problèmes environnementaux s'y déroulant, de leur proximité avec des « activités humaines intensives » ainsi que du degré d'engagement déjà effectif des acteurs locaux (Québec, 2002, pp.21-22). Les OBV sont alors chargés de rédiger un *plan directeur de l'eau* (PDE) pour faire le portrait

hydrographique de leurs bassins, de leurs principaux problèmes et des solutions envisagées (Brun et Lasserre, 2006).

En 2009, afin de s'officialiser « gardien » des ressources en eau, le gouvernement du Québec promulguait la loi 27, soit la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (ci-après Loi sur l'eau). Un redécoupage des zones de gestion intégrée de l'eau est fait, façonnant 40 OBV qui agiront à titre de tables de concertation (Cloutier, 2010). Dans le but de concrétiser les propositions des PDE ainsi que les pratiques d'une saine gestion de l'eau, cette loi est basée sur les quatre principes suivants: utilisateur-payeur, prévention, réparation, ainsi que transparence et participation (RQLQ art. 4-7). En 2018, à la suite de consultations publiques auprès de 140 organisations et reprenant le flambeau de 2009 comme gardien des ressources en eau, le gouvernement fait l'ébauche d'un nouveau « cadre de gestion des ressources » censé répondre aux limites du cadre de 2002 (Québec, 2018b), la *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030* (ci-après SQE). Dans cette optique, nous proposons un suivi de l'évolution de la mise en œuvre des principes de 2009 par les OBV et des outils qui les soutiennent, en relation avec les principaux objectifs de la GIEBV. Cet historique de la mise en œuvre nous permettra d'approfondir notre réflexion sur les fondements de la politique proposée.

Nous tenterons de répondre à la question de recherche suivante: dans sa mise en œuvre, l'approche québécoise de gestion intégrée de l'eau par bassin versant respecte-t-elle, par les différents instruments institués par l'État, les objectifs qu'elle entend promouvoir? Afin d'y répondre, notre analyse reposera sur une évaluation de la mise en œuvre de la *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant* (GIEBV) assumée par le *Conseil des bassins versants des Mille-Îles* (COBAMIL), mis sur pied dans la foulée du redécoupage sectoriel des OBV en 2009. En considération des particularités de ce territoire, l'objectif de l'étude de cas sera de situer l'évolution de

ladite mise en œuvre au regard des objectifs ciblés par le gouvernement du Québec, d'abord sous l'égide de la PNE en 2002, puis de la Loi sur l'eau jusqu'à leur mise à jour proposée dans la SQE.

Malgré les nombreuses stratégies et dépenses effectuées par le gouvernement, plusieurs acteurs du milieu dénoncent le manque de moyens et de pouvoir des comités de bassin pour mener à terme leurs ambitions (Cameron, 2019). En 2009, dans une entrevue au *Journal Metro*, Frédéric Lasserre, alors directeur de l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau, affirmait que « si les organismes de bassins versants n'ont aucun moyen de financer des travaux et des études, la mise en application de la (Loi sur l'eau) devient impossible » (Lavoie, 2009). Plus récemment, un effort public de financement garantissait une augmentation du financement des OBV, disposant « en moyenne de 723 750 \$ sur trois ans afin de mettre à jour (leur) plan directeur de l'eau, de le coordonner et d'en suivre la mise en œuvre » (Québec, 2018), ainsi que l'octroi de plus d'un demi-milliard de dollars par la mise en place d'un premier plan d'action sur cinq ans de la SQE. Quoique l'appel au soutien économique semble avoir été entendu, une réflexion plus large englobant le financement de la gestion de l'eau pourrait sembler nécessaire, notamment en raison de la pluralité des acteurs concernés.

Au-delà des enjeux de nature économique pour promouvoir une saine intégration de la gestion de l'eau, le gouvernement du Québec souhaitait mettre de l'avant une politique favorisant l'innovation avec des institutions adaptatives. À titre d'exemple, la concertation à plusieurs niveaux décisionnels devait favoriser l'implication d'une pluralité d'acteurs, sensibilisant les citoyens mobilisés aux enjeux du développement durable et permettant d'ajuster les recommandations locales en fonction de leurs réalités en constante évolution. Toutefois, la concertation est un outil politique devant être reçu avec beaucoup de patience, puisqu'on ne peut saisir ses effets d'adaptation

institutionnelle qu'à long terme. Le Directeur des politiques de l'eau, Georges Gangbazo, rappelait par exemple en 2009 que dans certains cas, « l'adaptation des institutions à la GIEBV (pouvait) prendre (jusqu'à) une centaine d'années » avant d'être optimale (Gangbazo, 2009, p.8). Il nous semble dès lors pertinent de contribuer à la réflexion de l'approche politique déjà mise en œuvre depuis plus de vingt ans au Québec, d'évaluer le respect du fondement de ses objectifs et d'explorer prudemment les effets potentiels de la nouvelle stratégie proposée pour le développement de la GIEBV à long terme.

II. DÉMARCHE DE RECHERCHE

Garon et Dufour (2010) proposent une définition de la mise en œuvre qui nous permet de mieux situer notre question de recherche par rapport aux objectifs d'analyse que nous nous sommes donnés:

La mise en œuvre d'une politique réfère à ce qui se développe entre l'intention d'agir (ou de cesser d'agir) de la part d'un gouvernement et les impacts observables dans le monde de l'action (...). Dans l'analyse des processus de mise en œuvre, on étudie la manière dont se transposent les orientations prises par une instance gouvernementale en termes de structure organisationnelle, de processus et d'outils afin de concrétiser ces orientations (Garon et Dufour, 2010, p.610).

Dans le cas de ce document, nous privilégierons l'étude de cas comme moyen de répondre à notre question de recherche, en analysant la façon dont se transposent les actions ou inactions d'une instance locale en référence au cadre politique de gestion de l'eau à l'échelle de la province. Considérant que le territoire couvert par le COBAMIL change rapidement et que la portée de notre étude demeure limitée, en

raison notamment de la taille de nos échantillons et de l'absence d'enquête de terrain, nous souhaitons baser notre analyse sur une période temporelle récente et proposer des pistes de réflexion pour des analyses ultérieures. Orienter notre regard vers un cas précis nous permet essentiellement de simplifier la question initiale en ces termes : dans le cas observé, est-ce que l'approche privilégiée par le gouvernement fonctionne? Nous proposerons dans cette section la feuille de route qui guidera notre étude de cas, soit les moyens nous permettant de répondre à cette question.

La première étape consistera à présenter le cadre conceptuel et les définitions avec lesquels nous approcherons notre étude de cas. La littérature sur les instruments de politiques publiques (*policy instruments*) peut nous éclairer sur la dynamique entre un instrument et les problèmes auxquels il s'adresse. L'instrument désigne généralement les différentes techniques ou outils qu'un gouvernant utilise afin de résoudre un problème donné ou de mener une politique publique à terme (Howlett, 1991). Une littérature plus récente déplace toutefois la focale d'analyse quant au rôle de l'instrumentation, vers une considération des effets politiques que leur simple présence produit sur la dynamique entre les gouvernants et les gouvernés (Lascoumes et Le Galès, 2005; Jordan et al., 2013; Audet, 2017). Nous aborderons donc la nuance entre ces concepts au sein de la littérature et aborderons les principales études sur la GIEBV au Québec. Par ce fait même, nous ferons état du concept de patrimoine collectif, qui justifie l'action publique au Québec en matière de gestion de l'eau. Nous procéderons aussi avec une définition du bassin versant et des considérations politiques qu'elle implique.

En deuxième partie, nous présenterons un historique de la PNE et de la SQE, en passant brièvement par la Loi sur l'eau de 2009. En nous appuyant sur la littérature grise et sur une documentation de sources gouvernementales et scientifiques, nous tenterons de faire ressortir leurs principaux objectifs et d'évaluer dans quelle mesure

ces derniers sont appliqués. Dans le cas de la PNE, nous considérerons le rapport du BAPE de 2000 ayant jeté les bases de son adoption. Quant à la SQE, nous présenterons les grandes lignes de ses objectifs à partir de la documentation gouvernementale et d'une vidéo promotionnelle.

La troisième étape sera de présenter notre étude de cas afin de vérifier l'application des principes clés. Selon Fortin et Gagnon (2016), le potentiel de l'étude de cas est « de révéler d'importants résultats pouvant conduire à la conception d'hypothèses » (p.198). Elle consistera en une analyse de la documentation gouvernementale ou locale rendue disponible par le COBAMIL, de façon à faire émerger certaines problématiques quant à la mise en œuvre des objectifs. Nous étudierons son PDE, en considérant son processus d'élaboration, ses objectifs finaux et leurs indicateurs de suivi mobilisés dans le *Plan d'action 2015-2020*. Puis, nous ferons une étude des documents d'évaluation de la SQE rendus disponibles, soit l'analyse d'impact réglementaire et les deux redditions de compte annuelles. Essentiellement, notre objectif sera de proposer une évaluation de l'application des objectifs de la GIEBV par le COBAMIL à l'aide des questionnements suivants: quels principes furent mis en œuvre au cours des dernières années; pourquoi ont-ils été mis de l'avant; à qui s'appliquent-ils et qui peut ou peuvent en disposer? Le cas du COBAMIL a pour principal avantage de réunir des régions administratives ayant subi dans le passé une croissance démographique parmi les plus fortes au Québec, mettant l'emphase sur les enjeux d'occupation du territoire. Dans le cadre de cette recherche, nous présumons que cette surchauffe démographique accentue la nécessité pour les acteurs d'avoir accès à une tribune mobilisant autant que possible l'ensemble des principes de gouvernance. Afin d'élargir notre démarche de recherche, nous proposerons enfin une brève revue médiatique des enjeux spécifiques auxquels fait face le COBAMIL, dans le but de mettre l'emphase sur des problématiques ignorées ou peu abordées au sein du PDE.

À l'aide de cette feuille de route, nous pourrions déterminer le degré de respect des objectifs de la politique de l'eau par le COBAMIL dans sa mise en œuvre. Nous discuterons finalement de nos résultats en lien avec notre question de recherche et tenterons de formuler des recommandations quant à l'amélioration des politiques publiques privilégiées. Nous proposerons également des pistes de recherche qui nous semblent intéressantes en considération des enjeux politiques actuels.

III. ÉLÉMENTS CONCEPTUELS ET DÉFINITIONNELS

De manière générale, deux grandes visions font école dans l'analyse de la gouvernance par les *instruments d'action publique* (IAP) : l'approche fonctionnaliste et l'approche sociopolitique (Audet, 2017). Lascoumes et Le Galès (2005) nous présentent la première comme étant davantage opératoire et limitée sur le point analytique, préférant une focale de recherche orientée vers l'acteur et ses croyances, et se contentant de considérer les instruments comme de simples « choix techniques » servant différents objectifs de gouvernance (Sabatier, 2000). Audet (2017, p.217) prétend qu'une telle analyse sous-estimerait « les logiques politiques qui sous-tendent le choix et l'usage de ces mêmes instruments ». L'outil est ici davantage un dispositif technico-scientifique facilitant l'apprentissage collectif qu'un véritable instrument porteur de sens politique. À titre comparatif, l'école sociopolitique soumet la dynamique intrinsèque des instruments de gouvernance à un questionnement sur ses usages. Comprise de cette façon, l'approche par les instruments permet de déterrer des rapports de pouvoirs entre les gouvernants et les gouvernés (Lascoumes et Le Galès, 2005; Jordan et al., 2013). Elle repose en effet sur l'idée que la confrontation des « rationalités politiques » est significative, car définie par une défense d'intérêts

spécifiques par les acteurs au regard d'une connotation politique intrinsèque à l'action publique (Halpern et al., 2014).

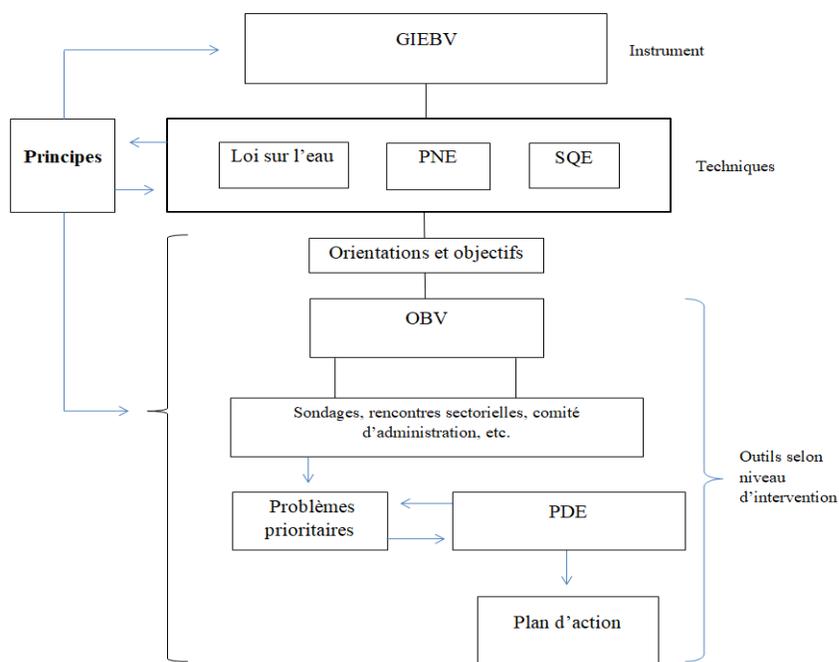
Lascoumes et Le Galès (2005, p.14) décrivent ainsi l'instrument comme « une institution sociale, (...) un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation ». Approcher la GIEBV à l'aide de cette conception implique dès lors d'impliquer dans l'analyse ses modalités conceptuelles (sous l'angle des piliers conceptuels de l'approche) et d'appréhender, au-delà des objectifs de gouvernance, ses effets sur la mise en œuvre dont elle permet l'opérationnalisation. Cette observation peut se faire auprès des instruments, mais aussi au niveau des techniques et des outils. Nous considérons à cet égard la GIEBV comme un instrument ordonnant des rapports de gouvernance à partir d'une logique politique qui lui est propre. Autrement dit, nous considérerons les instruments comme étant les moyens (outils et techniques) institués au regard de la GIRE pour structurer les interactions entre les différents acteurs, agissant à leur tour au sein des institutions afin de les modifier. En ce sens, l'action publique du gouvernement québécois peut être perçue de façon relativement *autonome* par rapport à sa mise en œuvre subséquente, non seulement en considérant le fonctionnement concerté des OBV, mais aussi en considération de la logique politique qu'elle porte en elle.

Dans le cas de la technique, Lascoumes et Le Galès (*Ibid.*, p.15) la décrivent comme étant plus concrète que l'instrument, en ce sens qu'elle permet l'opérationnalisation de ses orientations, par exemple par le type de loi adoptée. La PNE, la SQE ainsi que la Loi sur l'eau sont à ce titre des techniques découlant de la gestion de l'eau par bassin versant. Quant à l'outil, il fait partie intégrante de la technique et permet davantage une application pratique (*Idem.*), soit par exemple, dans le cas que nous

études, les modalités permettant aux OBV de compléter leur processus consultatif, que ce soit à l'aide du sondage ou des tables de concertation.

Approcher la gouvernance de l'eau au Québec par ses instruments nous permet donc, dans le cadre d'une étude de cas, de « déterrer » un rapport politique issu du processus de mise en œuvre des objectifs théoriques de la GIRE par les OBV, jusque-là relativement délaissé par la littérature. Précédemment, nous faisons mention des principes issus de la Loi sur l'eau qui permettaient de concrétiser les propositions des PDE. Au sein de notre approche reprenant les concepts des IAP, nous proposons d'inclure les principes comme étant des moyens orientant la logique politique de l'instrument. À la différence de la technique et de l'outil, nous considérons le principe comme étant plus englobant et structurant : il limite et oriente les possibilités concrètes de l'instrument.

Figure 3.1 – Opérationnalisation de la Gestion intégrée de l'eau par bassin versant



Avant de poursuivre avec une présentation de l'historique des politiques de l'eau et de leurs objectifs, il convient de définir ce qu'est un OBV et l'unité géographique sur lequel il repose. Le gouvernement définit le bassin versant, dans le cas des eaux de surface, comme un « territoire délimité par les lignes de partage des eaux sur lequel toutes les eaux s'écoulent vers un même point » (Québec, s.d.A). Une intégration des bassins au sein de zones de gestion permet de concerter au sein des OBV un ensemble d'acteurs aux intérêts divergents, de la planification du diagnostic à la mise en œuvre de solutions essentiellement préventives (Brun et Lasserre, 2010). Leur structure organisationnelle repose sur un effort de concertation proportionnel des acteurs municipaux, communautaires ou économiques, disposant chacun d'un poids de représentation variant de 20% à 40% (ROBVQ, 2005). L'aide financière accordée par l'État aux OBV est d'ailleurs l'« élément clé » du succès potentiel d'un partage des responsabilités (Kemper et al., 2007, p. 236).

Selon la définition utilisée par le gouvernement du Québec, la GIRE est comprise comme faisant « référence à l'éventail de systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs mis en place (...) pour réglementer le développement, (la prestation de services) et la gestion des ressources en eau » (Gangbazo, 2011, p. 36). Cette gouvernance est fondée sur une approche dite participative (*Ibid.*, p.38) des acteurs de l'eau, les invitant à se concerter en fonction de leurs expériences, valeurs et objectifs, puis menant à une légitimation de leur organisation par l'« apprentissage social » qui en est issu (*Ibid.*, p. 120).

Cette considération politique d'un bassin versant et de son écosystème permet d'élargir la sphère d'action plus traditionnelle des politiques publiques. Toute entité, qu'elle soit privée (citoyen, agriculteur, etc.) ou publique (administrations municipales et provinciales, gouvernements nationaux, etc.) est dépendante de l'usage des autres entités. À titre illustratif, dans le cas d'une frontière départageant

un même cours d'eau, la conciliation de l'ensemble des usages d'un bassin versant peut favoriser la concertation des acteurs issus des pays concernés, menant à une solution à l'échelle du bassin.

IV. HISTORIQUE

4.1 Organismes de bassin versant, gestion intégrée des ressources en eau et principes de la PNE

La définition de la GIEBV telle que mobilisée par Gangbazo est issue du Partenariat mondial de l'eau (2009), qui est une organisation intergouvernementale fondée en 1996. Son but est d'établir et de promouvoir les principes de la GIRE auprès de regroupements d'acteurs à travers le monde, entre autres en facilitant des actions locales et régionales au niveau des bassins versants à l'aide d'une expertise technique et d'appuis financiers directs (Office International de l'Eau, 2012). La GIEBV est comprise comme étant « un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité d'écosystèmes » (Gangbazo, 2006, p.1). La GIEBV se différencie des autres types de GIRE de par la place que prend le bassin versant comme unité de référence hydrologique (et non administrative), tant pour le diagnostic des usages et de leurs problématiques en amont jusqu'en aval du bassin, que pour la considération du partage des responsabilités qui en émane (Québec, 2019b, p.19). Dans la mesure où un OBV ne dispose pas de pouvoir contraignant, le rôle des organismes varie d'une région à une autre, reflétant un espace de confrontation de valeurs et d'intérêts dispersés à grande échelle.

Au cours des dernières années, malgré un grand effort politique pour l'élaboration d'un cadre de gouvernance efficace, de nombreuses études ont fait état d'importantes limites de l'approche québécoise : manque d'autorité et de capacité d'action des OBV (Adamoski et *al.*, 2015; Banville, O. 2006; Prével et *al.*, 2004), disparité quant à leur composition socioterritoriale (Bélanger, 2007), limitation financière (Shrubsole et *al.*, 2017), mobilisation d'intérêts privés laissant peu de place à la participation citoyenne (Déry, 2016), « fragmentation de l'action publique » (Lapierre, 2009, p.110), etc. Les principales études de cas québécoises nous apprennent que la GIEBV, lorsqu'elle est confrontée à la complexité des enjeux hydriques (périodes de sécheresse ou de crues, contamination des nappes phréatiques, prolifération des algues bleu-vert, gestion des droits d'appropriation, approvisionnement en eau potable, utilisation à des fins de loisirs ou de développement économique, etc.) et de leurs impacts sociaux, tend davantage à être un accessoire politique et consultatif qu'un véritable guide de gouvernance. Face aux critiques, des experts mandatés par le ministère de l'Environnement prétendent pourtant que le caractère consultatif de la gouvernance est souhaitable à long terme, considérant la nature du nouveau processus de gouvernance, jusqu'alors « linéaire », qu'on pourrait maintenant qualifier de « cyclique, itératif et adaptatif » (Gangbazo, 2011, chap. 2, p.15).

À ces problèmes d'efficacité attribués aux OBV s'ajoute une lecture particulièrement critique dans la littérature, à l'égard de leur capacité d'intégrer à leur structure institutionnelle une culture d'adaptation aux effets des changements climatiques. En différenciant la GIRE d'un type de gestion dite « adaptative », Milot et *al.* (2013) affirment que dans leur mise en œuvre, en réaction au besoin d'adaptation aux changements climatiques, les concepts initiaux de la GIRE sont souvent utilisés pour parler de gestion adaptative. Ils constatent que la conciliation de ces deux concepts nuirait à la promotion des concepts propres à la GIRE et qu'ainsi, les organisations locales de bassins seraient amenées à utiliser un large « éventail de choix conceptuels

et pratiques » (p.40) sans référentiel commun. Les acteurs disposeraient dès lors d'une grande « latitude », nécessitant par le fait même des ressources importantes et des outils propres à leur réalité. En addition à cet « étalement conceptuel », s'entremêle la possibilité d'aborder les types de stratégies (objectifs et enjeux, ressources, contraintes, besoins, opportunités, relations, rôles, etc.), les compétences en communication (stratégie de langage, communications publiques ou privées, etc.) et la dimension cognitive qui en résulte (adaptation du langage ou des actions, etc.) (Crozier et Friedberg, 1977). Une telle conception du rôle des acteurs dans la GIEBV conduit Milot et *al.* à constater ces importantes limites : les conséquences de changements climatiques sont incertaines et vécues de façon disparate entre les différents acteurs mobilisés, les OBV manquent de financement, leur légitimité d'action est peu balisée en fonction de l'échelle d'intervention et la GIEBV québécoise ne réussit pas à intégrer de façon efficace des acteurs clés (scientifique ou politique) au sein du processus (2013, p. 102).

Au Québec, les principes directeurs de la gestion de l'eau, sur lesquels repose en grande partie la GIEBV et qui sont le fruit d'une sensibilisation étalée sur plusieurs décennies, ont trouvé un premier écho sérieux auprès de l'État dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) de 1972 (Lepage et Simard, 2004), puis de la création du ministère de l'Environnement en 1979. La « LQE et les règlements qui en découlent constituent ainsi la base des mécanismes coercitifs influençant le comportement des acteurs de l'eau », notamment en ce qui a trait à la pollution de l'eau (Milot, 2017, p173). Un tel mécanisme coercitif, ou d'émission d'autorisations, venait établir une première liaison de responsabilité à l'égard de l'émission d'un polluant et de ses conséquences sur l'environnement (Ibid.). Or, les nombreuses insuffisances du cadre législatif existant et diverses préoccupations ont mené le gouvernement du Québec à mandater en 1998, le *Bureau d'audiences publiques en environnement* (BAPE) pour jeter les bases d'une nouvelle politique de gestion de

l'eau, dont le rapport (communément nommé Beauchamp) officialisera le cadre conceptuel de la GIEBV dans la PNE.

Les préoccupations récurrentes de la société civile quant à l'avancement des enjeux environnementaux sur le plan national et international ont été regroupées au sein du BAPE en trois grandes questions. Elles ont constitué le squelette des recommandations subséquentes quant à l'élaboration d'une stratégie nationale, mettant en œuvre la GIEBV :

- 1- Le Québec doit-il exporter massivement son eau douce;
- 2- Doit-on accroître l'exploitation de l'eau souterraine;
- 3- Les services d'eau doivent-ils être privatisés? (Québec, BAPE, 2000)

La qualification de la ressource comme élément vital, voire de « bien collectif » (*Ibid.*, p. 115), représente une première caractéristique majeure du concept de gestion intégrée au Québec. À titre d'exemple, considérant le caractère collectif et vital de l'eau, le rapport recommande que tout profit tiré de l'utilisation de l'eau doive « comprendre une certaine redistribution des profits réalisés au bénéfice de la population » (Idem.). Ce premier enjeu soulève évidemment la question de la propriété des ressources et de leur exportation potentielle, encouragée par la création de l'ALÉNA en 1994. La caractérisation de l'eau comme patrimoine commun n'exclut pas *de facto* son appropriation nationale, puisque l'idée de souveraineté et d'autodétermination s'oppose dès lors à la « mainmise du marché » (*Ibid.*, p.9).

La deuxième question fait état de préoccupations quant à la protection des écosystèmes, de la qualité de l'eau et de la disponibilité des données. L'une des conclusions du rapport de la Commission Legendre tenue en 1970 sur le cadre juridique de gestion de l'eau, et reprise par le BAPE, rapportait déjà l'inadéquation entre le droit québécois et les problèmes auquel il est censé s'atteler. Désorganisé,

mis en place « au gré des fonctions et des besoins » (*Ibid.*, p. 37), le cadre juridique doit être revu en favorisant l'intégration et l'unification de ses approches sur la base de l'unité géographique du bassin versant. L'insuffisance des connaissances sur les aquifères et leur potentiel naturel de renouvellement (p.16), ainsi que le flou juridique sur le statut de l'eau souterraine et de son appropriation, mettent en lumière le besoin de renforcer les concepts de prévention et de durabilité.

La troisième question relève un débat toujours présent dans la littérature quant à la place que devrait prendre la concertation vis-à-vis des responsabilités qui en découlent. Tel que le relèvent Émond (2015) et Méral et *al.* (2008), la concertation peut être un outil démocratique en retrait, permettant de dresser le portrait des ressources hydrographiques et de leurs enjeux, ou être promue comme outil de répartition des responsabilités et de mise en œuvre des plans d'action en vertu de nouveaux paliers décisionnels, appelant à une plus grande mobilisation des usagers. À cet égard, la question de l'administration des services d'eau et de leur privatisation potentielle intègre au débat un dilemme conflictuel, quant au choix d'un modèle de financement permettant de garantir leur qualité et leur approvisionnement à travers le temps. Par exemple, lors de l'audition de 1979, certains groupes privés (syndicats, organisations environnementales, associations citoyennes diverses, etc.) et municipalités étaient favorables à l'instauration d'une gestion des services sous forme de partenariat entre le public et le privé, le tout dans un contexte de restrictions budgétaires. Il est intéressant de noter qu'une concertation au fort degré de partage des responsabilités, insistant sur la conflictualité comme méthode de création de consensus (Ghiotti, 2006; Méral et *al.*, 2008; Desaulniers, 2012), accentuerait potentiellement des dissidences par la volonté d'acquisition, par les organismes locaux, d'une plus grande légitimité décisionnelle par rapport aux autorités politiques traditionnelles.

Essentiellement, ces trois questionnements sur la valeur de l'eau, le développement des ressources disponibles et sur la gestion des services ont mis la table à un débat sur la finalité de la concertation de la gestion intégrée et sur le cadre légal de protection de la ressource. D'abord constitué dans la PNE en 2002 dans un effort d'intégration des usagers autour d'une même table de concertation, ce fondement de la gestion intégrée mènera à la consécration éventuelle de l'État, en 2009, comme « gardien » de ce patrimoine collectif.

4.2 Loi sur l'eau de 2009 et notion de patrimoine collectif

Les objectifs de la GIEBV au Québec se sont d'abord fondés sur l'idée de concertation comme mécanisme de protection de la ressource « eau », pour sa valeur intrinsèque unique et vitale pour chaque membre de la collectivité ainsi que pour la multiplicité de ses usages. Même s'il s'est mis en retrait par une série de réformes visant la décentralisation du processus décisionnel (Lepage et Simard, 2004; Ghiotti, 2006; Kemper et *al.*, 2007), l'État en est venu à occuper un rôle central, tant sur le plan du financement des OBV (Milot et *al.*, 2013; Shrubsole et *al.*, 2017) que de la légitimité d'application des recommandations qui en sont issues. La PNE de 2002 est à cet égard une tentative politique de responsabilisation des acteurs à l'égard des impacts de leur utilisation de la ressource (Emond, 2015), avec en trame de fond la problématique de leur portée réelle, ou de l'effectivité de leur concertation.

En opposition au rôle de fiduciaire accordé à l'État dans la PNE de 2002, la Loi sur l'eau de 2009 officialise le rôle de « gardien » du gouvernement, intégrant le droit de l'eau au droit commun exprimé par le Code civil, dans l'optique du développement durable (Groulx-Julien, 2009; Cantin Cumyn, 2010; Comtois et Turgeon, 2010). Elle délimite le rôle des MRC quant à la gestion des milieux humides et hydriques et

reconnait l'existence des OBV. L'arsenal d'outils d'ordre réglementaire, institutionnel et économique issus de la LQE à disposition du gouvernement est dirigé pour la bonne mise en œuvre de ces objectifs (Gangbazo, 2011). À cet égard, le 7^e considérant de la loi (C.6-2) décrète : « Considérant que l'État, en tant que gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau, se doit d'être investi des pouvoirs nécessaires pour en assurer la protection et la gestion ». À partir de ce principe, l'État peut « (exiger) la réparation de tout préjudice écologique subi par les ressources en eau » (Cloutier, 2010, p.7). Gardant en tête le caractère vital de l'eau, il s'accorde les moyens de prioriser, par la conciliation des usages, les besoins en matière de santé publique et de sécurité nationale (Québec, 2018a). Le nombre d'OBV est porté de 33 à 40 et leurs mandats sont précisés, entre autres à l'aide de l'émission d'un guide pour l'élaboration d'un PDE (Gangbazo, 2011).

Nous mentionnions précédemment l'intégration, au sein de la Loi sur l'eau de 2009, des principes de gouvernance suivants : utilisateur-payeur, prévention, réparation, et transparence et participation (RQLQ art. 4-7). Ces derniers permettent essentiellement de préciser le rôle de « gardien » du gouvernement. Ils visent à orienter les actions de l'État de façon à faire prévaloir l'intérêt collectif sur l'intérêt des parties prenantes, quelles qu'elles soient (Cantin Cumyn, 2009). L'État s'en remet à titre indicatif aux résultats de la concertation et accorde entre autres au ministre du MELCC le pouvoir discrétionnaire de « définir les orientations fondamentales » de la GIEBV (C.6-2, art. 13.1) et de déterminer les éléments qui doivent être inclus dans un PDE.

La Loi sur l'eau de 2009 (C.6-2., art. 4) définit par exemple, en ces termes, le principe d'utilisateur-payeur :

Les coûts liés à l'utilisation des ressources en eau, dont les coûts de protection, de restauration, de mise en valeur et de gestion sont assumés par les utilisateurs dans les conditions définies par la loi et en tenant compte des conséquences environnementales, sociales et économiques ainsi que du principe pollueur-payeur.

Promu par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en 1972 et officiellement adopté par l'Assemblée nationale du Québec en 1990 dans la LQE, ce principe amène essentiellement un émetteur de polluants à tenir compte des externalités qui résultent de ses activités normales (Lanoie, 2009). Sous l'ordre du MELCC, une entreprise fautive a l'obligation de remettre à son état initial, sous les conditions définies par ce premier, les propriétés physiques, chimiques ou biologiques de la ressource. À ce titre, ce principe s'arrime à ceux de la réparation et de la prévention. Toute utilisation de l'eau ou de l'écosystème altérant sa qualité engendre une responsabilité à leur l'égard. Toute personne doit donc limiter les préjudices liés à son activité et être tenue responsable des coûts nécessaires à leur réparation. Un utilisateur de la ressource doit en sus avoir une forme de garantie d'accès à l'information et pouvoir participer à l'élaboration des décisions.

Dans le cadre de la PNE, ces principes visent essentiellement à soutenir la mise en œuvre des objectifs par la délégation de pouvoirs et de responsabilités. Le cas des bassins versants illustre bien cette relation. À des fins de meilleure compréhension de l'implication des principes de la loi, pensons au cas de figure hypothétique d'un usager de l'eau, par exemple d'un agriculteur.

En vertu des Règlements sur l'environnement, la salubrité, la sécurité et les nuisances, une municipalité dispose des pouvoirs lui permettant d'édicter des normes environnementales, par exemple en augmentant la largeur minimale requise des bandes riveraines afin d'éviter l'eutrophisation de ses cours d'eau. Un agriculteur de la région pourrait s'impliquer au sein d'un OBV, de façon à faire part de ses intérêts,

possiblement la perte de ses revenus engendrée par la diminution de l'aire cultivable. L'implication de l'agriculteur au sein de cette structure lui permettrait d'avoir un accès facilité aux données lui permettant d'élaborer ses stratégies. En consultations, il fait part de son modèle d'affaires particulier, qui est déjà basé sur la prévention d'une trop grande utilisation de pesticides, sur une diminution de l'apport en phosphore et sur la rotation des cultures. Dans son PDE précédent soumis à la MRC, l'OBV notait l'importance de reconsidérer les outils économiques existants, afin de favoriser la réparation de dommages découlant d'une agriculture intensive. Après consultations, la municipalité où opère l'agriculteur tranche pour l'abolition d'un crédit de taxe dont il bénéficiait, qui favorisait le développement économique de la région, et donc de faire payer davantage les acteurs dont les activités engendrent une dégradation de la qualité de l'eau. En contrepartie, considérant les efforts de l'agriculteur et disant vouloir prioriser un certain équilibre des intérêts, la MRC révoque sa proposition de règlement.

Ce scénario tout à fait hypothétique, quoique possible sur le plan de l'urbanisme, montre toutefois comment les principes de gouvernance peuvent orienter la mise en place progressive d'un cadre de référence pour ce qui définit une utilisation « normale » de la ressource. La relation entre un principe, les objectifs et les devoirs qui en incombent, auxquels se joint un jeu de définitions de ce qu'est l'« intérêt collectif », nous apparaît dès lors comme un cheminement éminemment politique. L'intérêt de bien saisir le lien de gouvernance entre l'émission d'une politique par les gouvernants jusqu'à sa réception par les gouvernés, notamment en termes de solutions à des problèmes prioritaires, prend ici tout son sens pour l'analyse de la mise en œuvre.

4.3 Stratégie québécoise de l'eau : de nouveaux objectifs pour de nouveaux défis

En 2013, le Commissaire au développement durable, tributaire du Vérificateur général, soulignait dans un rapport la nécessité de revoir un nouveau cadre de gestion nationale. Les dispositions de concertation proposées par la PNE étaient insuffisantes: la « cohérence des actions des intervenants dans le domaine » était limitée par l'incapacité pour ce cadre de gestion à préciser l'ensemble des orientations du gouvernement (Québec, 2013, p.3), et par son manquement à s'adapter aux problématiques émergentes. Quant à la Loi sur l'eau de 2009, bien qu'elle ait amélioré certains aspects de la gouvernance, elle « n'a pas permis de réorienter, d'intégrer ni de systématiser le droit de l'eau » (*Idem.*).

Ayant pour objectif de remplacer la PNE, (Québec, 2018a), la SQE propose une mise à jour des orientations fondamentales de son prédécesseur, assortie d'une enveloppe budgétaire substantielle. Présentée en 2018 au Centre d'interprétation de l'eau bordant la Rivière des Mille-Îles, la stratégie consiste en trois plans d'action qui seront éventuellement dévoilés et feront état d'une série de cibles gouvernementales pour encourager l'amélioration de la qualité de la ressource, laissant ainsi présager un plus grand accompagnement des pouvoirs publics dans la mise en œuvre concertée par les paliers locaux. En matière de promotion publique des objectifs du gouvernement, il est intéressant de noter le remplacement du terme « politique » par « stratégie ». Même si l'appellation de la « stratégie » peut faire référence à une démarche plus concrète et précise que la « politique », les deux termes sont souvent utilisés comme des synonymes et consistent en la mise en place d'objectifs et de moyens sur un horizon temporel donné (Secrétariat du Conseil du trésor, 2019, p.7). Il est ainsi possible que ce changement reflète une intention de favoriser une image positive de l'action politique du gouvernement en matière d'environnement, tant auprès des citoyens que des acteurs concernés, en y associant des plans d'action chiffrés et définis dans le temps.

La première phase, le Plan d'action 2018-2023, comprend par exemple 63 mesures ciblées pour des investissements totaux de plus de 552 millions de dollars (Québec, 2018). De nouveaux enjeux, mis en lumière en 2014 dans le Rapport sur l'état de l'eau et des écosystèmes aquatiques, justifieraient cette nouvelle approche, soit entre autres : les impacts des changements climatiques se manifestent de plus en plus fortement, des espèces exotiques envahissantes exercent des pressions sur la biodiversité (le cas des espèces de carpe asiatique illustre la menace) et l'accumulation de polluants à base de plastique contamine les cours d'eau (Québec, 2018a, p.2). S'appuyant sur les piliers du développement durable, puis sur les principes de la Loi sur l'eau, sept orientations guideront dans les prochaines années les actions du gouvernement (Ibid.). Avec cette stratégie, le gouvernement prétend brasser les cartes de l'action publique, souhaitant entre autres remédier à la préoccupation des OBV quant au manque d'intégration des mécanismes décisionnels et des usagers de l'eau. Dans le tableau 4.1, nous comparons les axes d'intervention des deux grands instruments de la politique québécoise en matière de gestion de l'eau, la PNE et la SQE.

À terme, afin de favoriser la concertation des acteurs issus de tous les milieux et les OBV, le gouvernement souhaite créer un forum agissant à titre de nouvel organisme national, le *Conseil québécois de l'eau* (CQE). Le renouvellement des enjeux prioritaires dans le cadre des plans d'action, ainsi qu'une plus grande harmonisation des cibles à l'échelle de la province sont espérés. Nous apprenions récemment que sa concrétisation était menacée (Blais, 2020); nous pensons toutefois que cette structure consultative pourrait être le point d'ancrage d'une nouvelle stratégie plus ambitieuse. Nous reviendrons sur cet enjeu dans la section finale de l'analyse.

Tableau 4.1 – Axes d'intervention de la Politique nationale de l'eau et de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. Sources : Québec (s.d.B) et Québec (2019b)

Orientations	Objectifs de la Politique nationale de l'eau (2002)	Axes d'intervention	Objectifs de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 (2018)	Axes d'intervention
1	Réformer la gouvernance de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de la GIEBV - Soutien et instruments de contrôle économiques - Partenariats communautaires 	Assurer une eau de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à niveau des infrastructures publiques et privées de traitement des eaux - Contrôle du rejet des eaux non traitées et diminution du rejet de phosphore - Virage durable des secteurs agricole et industriel
2	Gestion intégrée pour le Saint-Laurent	<ul style="list-style-type: none"> - Concertation Canada-Québec - Intégration des acteurs au sein d'une gouvernance concertée 	Protéger et restaurer les milieux aquatiques	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement des MRC, à leur discrétion, pour la réalisation d'un plan régional des milieux humides et hydriques - Protection des espèces vulnérables et limiter espèces envahissantes
3	Protéger la qualité de l'eau et les écosystèmes aquatiques	<ul style="list-style-type: none"> - Protection de la captation des eaux de surface (enjeux de santé) - Acquisition de données - Protection et restauration des milieux humides (financement) 	Prévention et gestion des risques liés à l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Cibler les vulnérabilités et zones inondables des municipalités - Modernisation des barrages - Rendre plus efficaces les interventions d'urgence
4	Assainissement de l'eau et améliorer la gestion des services de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Assainissement ciblé des secteurs agricole, municipal et industriel - Réhabilitation des infrastructures publiques pour la gestion de l'eau 	Miser sur le potentiel économique de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Augmenter la part des activités économiques durables liées à l'eau (pêche, transport, technologies, tourisme, etc.) - Rôle du ministère pour permis et droits d'occupation du domaine hydrique
5	Favoriser les activités récréotouristiques liées à l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau d'accès aux berges du Saint-Laurent - Promouvoir le tourisme et l'intérêt pour les activités nautiques 	Promouvoir une utilisation durable de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Diminuer l'utilisation des plastiques à usage unique - Instruments économiques pour utilisation durable - Suivi des prélèvements majeurs et individuels
6			Acquérir et partager les connaissances sur l'eau	<ul style="list-style-type: none"> - Concertation de groupes de recherche et favoriser le développement de nouvelles technologies - Partage des connaissances à l'international
7			Assurer et renforcer la GIRE	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement des MRC - Conseil québécois de l'eau (CQE) - Reconnaître le rôle majeur des OBV - Arrimage des outils issus des OBV à la planification territoriale

Publiée en juin 2019, une vidéo du ministère aborde les grands axes de la SQE (Environnement Québec, 2019) et met ainsi la table aux grands thèmes qui devraient être abordés lors du CQE. Le gouvernement énonce clairement son ambition d'accorder à l'eau un statut privilégié dans sa lutte contre les changements climatiques. La considération de ce document permet, dans le cadre de ce travail, de mieux situer le message et les cibles que le gouvernement souhaite prioriser, du moins comme message politique, considérant qu'il s'agit pour l'instant de l'unique vidéo promotionnelle de la SQE.

Mettant en scène l'eau comme un acteur, soit comme narrateur qui s'adresse au citoyen québécois, le clip gagne à être analysé tant pour sa facture visuelle que pour le récit émotionnel qu'il présente. Sur le plan du récit, la vidéo montre en introduction des paysages souvent associés à l'attache territoriale du Québec : les côtes de l'Archipel de Mingan, l'île d'Anticosti et le fleuve Saint-Laurent s'écoulant sous le pont Jacques-Cartier. L'eau est présentée de façon personnelle (« Allô, c'est moi : 0:06 ») et générationnelle (« C'est drôle parce que j'suis ton origine pis ton avenir en même temps : 0:10 »). Elle est commune à tous (« De plein de façons, je fais partie de toi : 0:20 »), se présente sous plusieurs formes, de nos activités plein-air jusqu'à notre alimentation, et est vitale à la lutte à entreprendre contre les changements climatiques (« J'ai même le pouvoir de te sauver : 0:53 »). La narratrice en appelle à l'action (« Mais pour ça, il faut que moi aussi je sois sauvée : 0:58 »), faisant écho au concept de développement durable et au legs collectif issu de nos choix politiques. Puis, la vidéo présente quelques orientations de la stratégie : lutter contre les polluants et contre les matériaux plastiques, favoriser un développement durable et minimiser les risques liés à l'eau. Enfin, la vidéo conclut sur des images de bélugas et sur un appel à l'engagement collectif (« Mais il faut que tu m'aides. Pour que je sois encore ici demain. Alors, dis-moi, je peux compter sur toi? : 1:36 »).

Un accent particulier est mis sur la lutte contre les polluants et les matières plastiques. Sur le plan visuel, on peut voir entre autres des séquences d'images montrant des oiseaux dans un déversement de diesel (1:08), des sacs et autres objets de plastiques dispersés sous l'eau (1:10), des citoyens remplissant de déchets plastiques des dizaines de bacs (1:18) ainsi qu'une usine embouteillant l'eau « de plus en plus convoitée » (1:23). Ces plans font probablement référence à certains événements marquants ou sujets sensibles auprès de l'opinion publique. En 2019, un sondage *Léger* (Clavel) montrait que 62% des Québécois étaient favorables au bannissement des bouteilles d'eau en plastique. La même année, un reportage du *Journal de Montréal* (Cloutier, 2019) dévoilait le déversement des polluants plastiques du Québec sur les plages des Îles-de-la-Madeleine. Quant au dossier économique, peu de sujets semblent mis de l'avant, exception faite d'une courte apparition de pêcheurs et d'une usine en fonctionnement. Cette première phase promotionnelle semble donc reposer sur une stratégie de communication priorisant des enjeux plus consensuels et ciblés, tout en référant la ressource au bagage historique qu'elle porte en elle. Cela nous permet de contextualiser la réforme en cours avec le rapport de gouvernance qu'elle instaure vis-à-vis la population et les enjeux politiques qu'elle priorisera dans les années à venir : le gouvernement affirme ne pas pouvoir agir seul. La sauvegarde des ressources en eau passe ultimement par l'engagement citoyen, grâce à une mobilisation de type *bottom-up*. Pas de révolution en matière de gestion, donc : en attendant que les changements se fassent, l'action publique se posera en gardien desdites ressources.

Contrairement aux dispositions de la SQE, qui accordent le mandat de la mise en œuvre de la GIRE aux OBV, la PNE réservait une place centrale au ministre d'État à l'Environnement et à l'Eau, essentiellement responsable de la coordination et de l'application de la politique (Québec, s.d.B). En comparaison, le rôle des OBV est désormais en principe priorisé pour la réalisation des cibles gouvernementales,

notamment par l'intégration des PDE aux plans d'aménagement du territoire. À ce titre, lors du Forum Inondations 2017 auquel participait entre autres le ministre de l'Environnement de l'époque David Heurtel, Nicolas Milot (Environnement Québec, 2017) présentait un sommaire de la façon dont on peut envisager l'action et les solutions sur la gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin versant. Intervenant à titre de Professeur associé à l'Institut des sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal, sa présentation nous permet d'illustrer les changements profonds de la conception de l'action publique et de souligner certains points de résistance issus des questionnements du ministre.

Milot trace alors un portrait optimiste du bassin versant comme objet politique capable de favoriser une dynamique d'échange entre les acteurs. Il permet en effet de créer un « réseau de connexion des acteurs » (9:12), favorisant la communication et l'arrimage des intérêts. Cette dynamique de l'interdépendance des acteurs, autant horizontale que verticale, consiste en la possibilité de caractériser le lien entre acteurs, par exemple en ciblant les outils qui sont mis à leurs dispositions. Pour illustrer un cas positif de l'interdépendance verticale qui en découle, Milot mobilise l'exemple (15:22) d'un département en France, où il existe une obligation légale pour la municipalité de dévoiler les risques d'inondation à l'acquéreur d'un terrain sur son territoire. Cette dynamique vise à reconnaître la difficulté pour un citoyen de faire les démarches nécessaires afin de bien évaluer l'ensemble des risques hydriques liés à ses choix. Un cas de dynamique horizontale à l'échelle d'un bassin versant serait l'obligation pratique pour une municipalité de tenir compte des comportements d'une municipalité en amont, en cas par exemple de pollution des rives ou d'inondations. L'échelle d'interdépendance présentée par Milot signifie que la façon dont on va distribuer les responsabilités et outils aura des conséquences réelles, de sorte que la considération du bassin versant comme objet politique nous offre des avenues intéressantes en matière d'action publique et d'analyse.

Par exemple, une cartographie permet la réalisation du portrait géographique et sociologique d'une zone donnée et de mieux sensibiliser la population qui y réside. Tout acteur désireux de s'impliquer aurait accès à ces données et outils. Des réseaux de surveillance des rivières favorisent aussi la transmission des informations, créant par exemple des cartes interactives sur l'état de la pollution ou du débordement des rivières. Ces outils aident surtout à la prise de décision « en amont des événements » (10:00), en prévention, de sorte que l'objet « bassin versant » ne peut être saisi de la même façon par tout le monde en fonction des mêmes conditions. Pour utiliser les mots du chercheur, « c'est un enjeu d'échelle » (12:28). Le suivi du respect des objectifs nationaux par les entités locales repose essentiellement sur un « territoire signifiant » (11:51). Cela pose entre autres les défis de la légitimité d'action, ou du cadre de référence auquel se rattache l'acteur concerté, ainsi que de « l'imbrication des systèmes de gouvernance » (13:03). Il serait dès lors pertinent, toujours selon Milot, de considérer le bassin versant en centrant notre attention non pas vers les institutions, mais envers l'objet et la gouvernance de forme « polycentrique » (18:12), rejoignant selon lui une plus grande variété d'acteurs. En effet, le bassin versant présente une réalité biophysique unique, de sorte que tout acteur peut avoir un rapport différent des autres face à l'incertitude et s'impliquer conséquemment. Dans le cas de certains OBV, une forte interconnexion fait en sorte que les municipalités et autres acteurs publics sont fortement impliqués dans leur mise en œuvre.

À titre d'exemple, les inondations d'avril 2019 à Sainte-Marthe-sur-le-Lac ont rendu pressente l'importance de cartographier un territoire et de comprendre les conséquences d'une urbanisation plus risquée en zone inondable. À cet effet, nombreux sont ceux ayant critiqué l'entretien de la digue par la municipalité plutôt que les conditions climatiques aggravant les crues ou encore la facilité avec laquelle les zones à haut risque d'inondation peuvent être urbanisées (Champagne, 2020). Bien que l'entretien de la digue fût finalement en cause, la lecture de cet événement

dévoile l'une des principales qualités d'une considération « polycentrique » de la gouvernance, et dans ce cas de la gouvernance par bassin versant : sa capacité de mobiliser des concepts et solutions au-delà des limites administratives classiques peut favoriser l'innovation en termes de gestion publique. Une meilleure compréhension de l'interdépendance entre l'urbanisation en milieu à risque et les conséquences potentielles de la négligence de l'entretien d'infrastructures critiques pourrait alimenter des discussions à cet égard, et dans ce cas favoriser l'utilisation du principe de transparence à l'égard des risques encourus par la population habitant un territoire.

Pour revenir à l'intervention de Milot, la réponse du ministre (25:02) est significative. Cette dernière est caractérisée par un questionnement très simple sur la mise en œuvre des problématiques soulevées et sur la coordination des actions locales : « Qu'est-ce que vous proposez comme solutions? ». Le ministre accompagne alors sa question d'une interrogation sous forme de proposition non officielle. En réaction aux pressions électorales constantes que subissent les personnes élues, David Heurtel se demande si l'on devrait retirer « le politique » du processus décisionnel, en raison notamment des pressions électorales et de l'ambiguïté quant à la légitimité des décideurs désignés. Autrement dit, à la fin de ces processus décisionnels, *qui décide?*

Loin d'être anecdotique, cette réaction nous semble même être un point de rupture quant à la conception du rôle de « gardien » du gouvernement, illustrant entre autres le difficile arrimage des recommandations des PDE aux décisions effectives. Le gouvernement souhaite accompagner les OBV, mais laisse présager que les limites du localisme caractérisant le travail des OBV sont importantes. Le gouvernement accompagnera les acteurs, mais le résultat serait proportionnel à la mobilisation des acteurs locaux pour contrecarrer le politique. En quelque sorte, il s'agit d'une volonté de techniciser davantage un secteur de concertation afin de lui accorder un plus grand pouvoir décisionnel, sans impliquer davantage le gouvernement quant à ses propres

responsabilités à l'égard des conditions des ressources en eau. Une année après cette séance plénière, les axes d'intervention de la SQE présentés au tableau 4.1 dévoilent toutefois un portrait plus optimiste de l'action locale et des actions pouvant renforcer l'effectivité de la concertation, en ajoutant notamment des fonds à la recherche universitaire et en intégrant les outils issus des OBV à la planification territoriale des MRC.

V. ÉTUDE DE CAS

5.1 Le conseil des bassins versants des Mille-Îles

Ayant débuté ses activités le 2 août 2010, le COBAMIL est un OBV relativement récent, comparativement aux 33 rivières et bassins jugés prioritaires en 2002, en raison de caractéristiques principalement environnementales posant un risque pour la santé humaine, mais aussi économiques, politiques ou autres (Cloutier, 2010; Emond, 2015) en vertu de l'approche qu'on souhaitait prudente et graduelle. D'une superficie de 1 062 km², le territoire de gestion du COBAMIL couvre huit bassins versants des affluents nord du Lac des Deux Montagnes et de la rivière des Mille-Îles, excluant toutefois ces cours d'eau, dont la gestion relève plutôt du mécanisme de concertation *Gestion intégrée Saint-Laurent* (GISL) (COBAMIL, 2014). Considérant qu'aucun OBV n'est pour l'instant présent sur l'île de Montréal, le COBAMIL est, avec plus de 435 000 personnes habitant le territoire couvert, l'un de ceux responsables du plus grand nombre d'usagers de l'eau (voir carte à l'annexe A).

Le territoire de gestion du COBAMIL intègre un grand nombre d'enjeux d'actualité. À titre de premier exemple, en 2019, la ville de Sainte-Marthe-sur-le-Lac située dans la *municipalité régionale de comté* (MRC) de Deux-Montagnes a vu le tiers de ses habitants être inondé à la suite de crues printanières exceptionnelles et de la rupture d'une digue de rétention des eaux (Marin, 2020; Champagne, 2020). La construction en zone à risques fut rapidement pointée du doigt comme cause probable des inondations, considérant que la réglementation de zonage permettait la construction en zone à risque élevé de récurrence 0-20 ans et de 100 ans, lorsque des mesures sont prises en concordance avec les mesures de protection de la bande riveraine (Ville de Sainte-Marthe-sur-le-Lac, 2012, p.125). Cette situation a permis de mettre en évidence le besoin de mieux cartographier les zones d'aménagement, de contribuer à la préservation ou à la restauration de milieux humides, de prioriser le principe de transparence à l'égard de la communication des risques et de leur dépendance à des infrastructures critiques ainsi que de favoriser la concertation entre les différents usagers de l'eau et leur sensibilisation².

Un deuxième exemple récent place le territoire du COBAMIL au centre de l'actualité, soit la construction du *Réseau express métropolitain* (REM). Dans le rapport synthèse de son étude d'impact sur l'environnement, la *Caisse de Dépôt et de Placements du Québec* (CDPQ) Infra signifiait des risques environnementaux potentiels et des mesures qu'elle comptait appliquer pour les limiter. La qualité des eaux de surface et souterraines, le ralentissement de certaines activités récréotouristiques, l'écoulement et la dégradation de l'habitat de certaines espèces fauniques sont certaines des conséquences prévues sur la rivière des Milles Îles (CDPQ Infra, 2016). Notons également la pression démographique subséquente issue du développement de

² À titre réflexif, considérons tout le chemin qu'il reste à faire, alors qu'un sondage effectué dans la municipalité montrait que près d'un résident sur deux pensait déménager, en raison de la crue de 2019 et de la hauteur de la nouvelle digue, qui nuirait à la vue sur le lac de Deux-Montagnes.

nouveaux liens de transport actif, censés répondre à la saturation des modes de transport déjà existants. La considération du cadre réglementaire mentionné lors du premier exemple sur les zones inondables nous apparaît être particulièrement propice à un questionnement plus avancé sur la gestion de l'eau de ce territoire.

En 2014, en fonction des directives émises par le gouvernement, un PDE a dû être émis au *Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques* (MELCC), qui devait faire état d'un portrait du territoire, d'un diagnostic des problèmes, d'une priorisation des objectifs et d'un plan d'action. Ce faisant, le COBAMIL priorisait quatre enjeux, soit la contamination microbiologique, la perte et la dégradation des milieux humides et riverains, l'érosion ainsi que l'approvisionnement en eau (COBAMIL, 2014).

Six ans plus tard, après de nombreuses consultations, un nouveau plan d'action pour la période 2020-2025 sera prochainement déposé par le COBAMIL, réévaluant les objectifs et actions des enjeux prioritaires et en y intégrant celui des inondations. Une attention portée aux différents usages sur ce territoire, dans une perspective de politique publique, nous semble d'autant plus pertinente en raison de l'importance économique de la région et de ses perspectives de croissance démographique. En effet, comme nous l'avons vu dans la section proposant une revue de l'historique de la SQE, le développement durable s'est hissé parmi les grandes priorités du gouvernement, entre autres par le développement d'outils aidant à la préservation ou à la restauration des milieux humides et par la caractérisation territoriale de risques liés à l'eau. Toutefois, la cohabitation des objectifs environnementaux et économiques représente un défi d'une grande complexité pour les décideurs politiques. Au moment d'écrire ce texte, il est aussi légitime de penser que l'appel à une relance économique durable à la suite de la pandémie de la COVID-19 se heurte à la volonté de prioriser la croissance économique à court et moyen terme, en dépit

des conséquences environnementales potentielles, comme ce fut le cas avec la *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure*.

5.2 Coffre à outils du COBAMIL pour sa mise en œuvre de la GIEBV

Dans cette section, nous ferons le portrait du coffre à outils du COBAMIL, c'est-à-dire que nous considérerons, à partir des documents rendus publics, les catégories rassemblant les différentes mesures constituant concrètement la mise en œuvre de la GIEBV par le COBAMIL. Pour ce faire, nous observerons le processus d'élaboration du PDE de l'OBV, les outils priorisés, ainsi que les actions et les indicateurs qui y sont associés. Une fois cette démarche effectuée, nous serons en mesure de répondre à notre question de recherche initiale, et ainsi proposer une analyse relevant des clivages et des solutions potentielles afin de mieux orienter l'action publique.

Mettre l'accent sur les instruments permet d'aborder de front les réglementations et le champ de compétences des différentes organisations à vocation décisionnelle. En termes pratiques, on peut par exemple se demander si les OBV peuvent voir les attentes envers leur processus de consultation être calibrées en fonction des pouvoirs qu'ils exercent. Un citoyen pourrait préférer se présenter en politique active ou dans toute autre organisation à plus forte influence, ou au contraire exprimer un fort intérêt pour les débouchés potentielles d'un OBV. Un instrument, ses techniques et ses outils peuvent autant favoriser une approche réaliste et pragmatique qu'une vision plus audacieuse. En termes de recherches, la considération des IAP facilite le diagnostic des extrants, c'est-à-dire des résultats découlant des objectifs initialement exprimés et des outils ultimement priorisés. Pour les gouvernants, le choix d'une technique et de ses outils relève généralement des objectifs généraux, dont le processus décisionnel intègre une pluralité de contraintes et de critères d'évaluation

(Howlett, 1991). Cependant, nous avons vu avec Lascoumes et Le Galès (2005) qu'une autre vision pouvait être soutenue, argumentant que la gouvernance produit une dynamique politique qui lui est externe et autonome des engagements initiaux.

Résumons la démarche qui guidera notre analyse pour les prochaines pages. La GIEBV est l'instrument chapeautant les différents principes de gouvernance au Québec en matière de gestion de l'eau : les techniques, principes et outils doivent répondre à ses objectifs politiques. Par effet de dépendance d'un OBV aux lignes directrices des politiques sur l'eau, le PDE peut être conçu comme un vase communicant d'un point de vue analytique : les consultations publiques doivent répondre aux objectifs du « gardien » des ressources, tout en apportant de l'eau au moulin sur les enjeux locaux et nationaux. À partir de la littérature existante, il est possible de dégager une analyse des actions et des objectifs du COBAMIL entérinés par le PDE, en les transposant aux orientations gouvernementales. Nous considérerons les deux principales techniques qui soutiennent, à notre avis, l'existence de la GIEBV comme « institution sociale » (Lascoumes et Le Galès, 2005) et qui rendent tangible (effectif) son rapport au territoire du COBAMIL, soit la PNE et la SQE. Nous proposerons une lecture de leurs axes d'intervention respectifs à partir des quatre principes de gouvernance mobilisés (utilisateur-payeur, prévention, réparation, ainsi que transparence et participation), au sein desquels s'inscrit une pléthore d'actions répondant à des problèmes de priorité variable.

Nous diviserons la prochaine section en trois blocs. D'abord (a), nous ferons le portrait de l'élaboration du PDE du COBAMIL et de ses principales composantes. Deuxièmement, nous procéderons avec un bloc de questions interrogeant la notion de principe sur le plan institutionnel : (b) quels principes furent mis en œuvre au cours des dernières années; pourquoi ont-ils été mis de l'avant; à qui s'appliquent-ils et qui peut ou peuvent en disposer? Quant à la concrétisation de la concertation par le

COBAMIL, (c) quels outils furent utilisés et quels en étaient les objectifs? En quelles actions se sont-ils traduits? En rétrospective, quelle portée les recommandations ont-elles eue? À la suite de ces considérations, nous pourrions proposer une lecture contextuelle de la mise en œuvre de la GIEBV par le COBAMIL et répondre à notre question de recherche. Nous émettrons en dernière partie des recommandations visant à favoriser l'amélioration des pratiques collaboratives de gestion de l'eau.

a) Démarche d'élaboration du PDE

Le COBAMIL entreprend en 2012 une tournée de consultations citoyennes afin de diagnostiquer les plans d'eau du territoire et cibler une liste d'actions prioritaires à leur égard, afin de répondre à son mandat de rédaction du PDE. Ce dernier est constitué de cinq volumes. La mise en contexte (1) permet de familiariser le lecteur avec la GIEBV, le territoire d'intervention et la structure de l'organisme. Le portrait (2), qui est la section la plus vaste, fait état de l'utilisation des ressources en eau et de la qualité des eaux de surface et souterraines sur son territoire d'intervention, présente les caractéristiques générales du territoire (démographie, histoire, industrie, état des lieux réglementaire, etc.), introduit le lecteur aux pressions répertoriées sur les écosystèmes et fait un rapport des préoccupations citoyennes, puis de la méthodologie ayant permis de colliger les différents avis. Le volume du diagnostic (3) présente les principaux problèmes répertoriés sur le territoire et identifie leurs causes et conséquences. Le quatrième volume, qualifiant les problèmes prioritaires, orientations et objectifs (4), est lié au précédent, en ce sens qu'il fait état des priorités de l'OBV et des différentes étapes de consultations et jette les grandes lignes du *Plan d'action 2015-2020* (5).

Le COBAMIL a remis son PDE en 2014, puis son plan d'action en 2015, soit trois ans avant le dévoilement de la SQE en 2018. Il faudra attendre le rapport des

nouvelles séances consultatives avant d'avoir un portrait plus juste de la réponse de l'OBV à la nouvelle stratégie gouvernementale.

b) Principes de gouvernance

Les quatre principes de gouvernance privilégiés dans la Loi sur l'eau de 2009 lient de façon très étroite les orientations des deux techniques, en dépit des quelques différences notées précédemment. L'objectif du gouvernement était alors de confirmer le statut juridique des ressources en eau comme patrimoine à défendre, notamment en encadrant leur prélèvement (Québec, 2014). Cette considération a aussi eu pour effet de soutenir l'application de la *Loi concernant la protection des milieux humides et hydriques* de 2017, qui modifiait la Loi sur l'eau de 2009, soulignant le rôle incontournable de ces milieux pour les écosystèmes et confiant aux municipalités et aux MRC le rôle de mettre sur pied un plan régional favorisant leur maintien. Les propositions visaient davantage à promouvoir la restauration et la reconnaissance des milieux humides en définissant des objectifs de planification du territoire. Le rôle des municipalités et des MRC se trouvait dès lors renforcé et celui du ministre était reconduit quant à son droit de regard sur le suivi des objectifs. Fondamentalement, les principes privilégiés au sein de la Loi sur l'eau sont restés les mêmes.

Le principe d'utilisateur-payeur a l'avantage de faciliter et d'orienter l'action publique en quantifiant la valeur de l'eau. Dans la PNE de 2002, il est présenté comme un moyen pour que les usagers soient redevables aux ressources en eau, notamment à l'aide des outils de la redevance, de permis, de taxes et de mesures de dissuasion (Québec, 2002a, p.8). Préventif et punitif, ce principe permet aussi de cibler les secteurs et leurs acteurs afin de réduire les comportements dommageables en fonction de leurs externalités. Il est intéressant de noter que celles-ci peuvent

faciliter la mise en place de normes nationales, comme c'est le cas avec la tarification du carbone. La PNE catégorise le principe d'utilisateur-payeur comme l'« intermédiaire entre les impératifs économiques et la prise en compte de l'eau comme source vitale pour l'être humain et les autres espèces animales et végétales » (ibid., p.9). Il est essentiellement présenté comme un outil de gouvernance à l'intention des paliers décisionnels, permettant de sensibiliser les acteurs quant aux coûts nécessaires à la réhabilitation des écosystèmes endommagés.

À ce titre, depuis l'initiative de 2002, peu d'acteurs se sont prévalus des outils économiques disponibles en matière de gestion de l'eau (Payette, 2014). Par exemple, la redevance sur le prélèvement des ressources en eau au Québec est faible (Gerbet, T. 2018) et s'inscrit souvent en faux contre les impératifs du développement économique. Dans le même ordre d'idée, le principe de réparation ou de restauration de sites affectés demeure difficile à appliquer, notamment en raison du caractère diffus de la dégradation des ressources en eau (agriculture, industries, phénomènes naturels, urbanisation, etc.) et de la responsabilité qui en découle. Pensons à l'augmentation des taxes dans une municipalité donnée, dont le but serait de limiter l'utilisation abusive de l'eau, de sensibiliser la population quant aux coûts de traitement et de réparer les infrastructures. L'orientation peut rapidement devenir un enjeu électoral. C'est entre autres choses ce genre de positionnement des autorités politiques qui met de l'avant le souhait de dépolitiser le travail des OBV. Or, tel que le mentionnait Nicolas Milot en 2017 (Environnement Québec, 2017, 31:05), ce souhait est problématique, car « il y aura toujours des considérations politiques ».

En considérant les échelles d'intervention administrative et géographique, la mobilisation des principes fut balisée et le rôle des acteurs précisé. Toutefois, malgré l'importance évidente des principes pour la caractérisation des axes d'intervention en fonction des objectifs de la gestion de l'eau, leur rôle quant aux solutions envisagées

(soit l'action publique) semble être plus difficile à saisir. Nous proposons ainsi d'analyser la mise en œuvre de la gestion de l'eau par le COBAMIL en considérant les outils qu'il a utilisés afin de cibler des priorités d'interventions ainsi que les indicateurs qui sont associés à leur état d'avancement.

c) Interventions et outils de gouvernance

Dans cette section, nous ferons l'éventail des outils de gouvernance priorisés par le COBAMIL. Pour ce faire, nous considérerons le processus d'élaboration du *Plan d'action 2015-2020* de l'OBV (Conseil des bassins versants des Mille-Îles, 2014c) ainsi que les outils ayant guidé leur démarche. Nous proposerons une analyse des interventions et des indicateurs de suivi des problèmes prioritaires (contamination microbiologique, perte et dégradation des milieux humides et riverains, érosion, approvisionnement en eau).

L'objectif premier de la démarche du COBAMIL était de synthétiser les connaissances existantes et de proposer des façons d'en acquérir des nouvelles (COBAMIL, 2013, p.2). Les rencontres sectorielles ont permis de mettre la table au portrait d'ensemble des problématiques perçues et d'orienter les actions futures de l'OBV. Dans le cadre de ces consultations publiques, 12 problèmes de nature majeure avaient été identifiés par les citoyens et par le comité technique, ce dernier réunissant sans forme prédéterminée des chercheurs et des membres de ministères (2014, p.13). Le comité d'administration, alors composé de 24 membres provenant des secteurs municipaux, économiques et communautaires, a sélectionné parmi ces problèmes les plus urgents en fonction de l'échelle de préoccupation désignée. Les administrateurs furent conviés, par sondage électronique, à un tri des actions privilégiées en fonction des critères suivants: la disponibilité des ressources financières, la mobilisation des acteurs de l'eau, l'efficacité à résoudre le problème, la faisabilité temporelle (en cinq

ans ou moins) et technique. Cet effort de rationalisation permettait d'assurer l'adhésion des intervenants du milieu, de réaliser une feuille de route crédible sur le plan des mesures et reflétant les réalités locales (2014c, p.5). Sur la base de ces cinq critères, les catégories d'actions privilégiées étaient: l'acquisition de connaissances, la réglementation et les interventions sur les infrastructures et la sensibilisation (*Ibid.*, p.8).

Cette démarche à visée réaliste est justifiée par la volonté des intervenants de proposer un outil capable de mobiliser, pour la suite des choses, un maximum d'acteurs de tous les milieux (2014, p.15). Notons aussi qu'en raison de la nature itérative de la politique-cadre, des orientations prioritaires jugées trop conservatrices pourraient être réajustées au fil des consultations. La combinaison des perspectives critiques (locales ou communautaires) et scientifiques est donc jugée être à même d'offrir le meilleur outil de travail en fonction des échéances et des ressources disponibles. Soulignons qu'en dernière instance, il revenait au comité d'administration de sélectionner les quatre problèmes prioritaires et d'émettre la version finale du plan d'action (*Ibid.*, p.17). Malgré le fait qu'il n'ait pas eu à se dissocier des résultats des diverses consultations, les volte-face demeurent donc théoriquement possibles.

À la suite de ces consultations sectorielles et de l'approbation des orientations préliminaires par le CA, deux rencontres multisectorielles ont été tenues en janvier 2014. Celles-ci proposaient essentiellement le suivi régional des priorités selon les régions est et ouest du territoire. Les mots-clés tels que « évaluer », « proposer », « reformuler », « identifier » et « intervenir » définissent l'objectif de cette étape-ci : il s'agit d'une étape de transition à visée peu réformatrice, essentiellement corrective, dont le but est de renforcer l'adhésion des intervenants locaux ainsi que ses

probabilités de bonne réalisation. Le plan d'action final corrigé est par la suite de nouveau soumis au CA.

Ce plan finalisé consiste en une série d'actions issues des quatre priorités, à laquelle un ou plusieurs promoteurs pressentis sont assignés pour leur mise en œuvre (2014c, p.7). L'origine de ces promoteurs varie selon le secteur d'intervention, mais ils proviennent généralement des secteurs publics (municipalités, MRC, ministère provincial ou fédéral, etc.). Les secteurs privés (industries, agriculteurs, institutions de recherche, etc.) sont aussi mobilisés. Chaque type d'acteur a une implication en fonction des problèmes prioritaires, soit en étant une cause principale d'un problème environnemental, une conséquence ou une solution potentielle. Quant aux indicateurs de suivi, ils reflètent le type d'action et le type de promoteur envisagé. À titre d'exemple, en fonction de la priorité affectée aux milieux humides, le COBAMIL s'est engagé à favoriser l'adoption de plans pour leur conservation à l'échelle des municipalités en fonction du guide du ministère de l'Environnement. Les promoteurs pressentis sont les MRC, les organismes environnementaux, la Communauté métropolitaine de Montréal et ledit ministère. L'indicateur de suivi sera le nombre de municipalités disposant à terme d'un tel plan de conservation. (Pour une synthèse des acteurs et de leur relation aux problèmes, voir le tableau 5.1.)

À cette étape, nous disposons d'un portrait global de l'instrument de gestion de l'eau par bassin versant, des techniques, des principes de gouvernance et des outils priorisés par le COBAMIL pour sa mise en œuvre des objectifs. Une première lecture des indicateurs de suivi démontre une grande implication des acteurs municipaux, tant sur le plan des problèmes que des solutions. Nous mentionnions précédemment (section 4.3) l'intervention de Nicolas Milot quant aux défis auxquels font face les OBV. Celui-ci faisait notamment le constat de l'importance d'une considération locale. Dans le cas du COBAMIL, une grande intégration des acteurs municipaux aux

réseaux de concertation pourrait possiblement s'expliquer par les pouvoirs décisionnels dont ils disposent. Ce choix est loin d'être étonnant dans le cas d'un OBV aussi diversifié et urbanisé. Une forme de hiérarchisation ou de « verticalité » peut à ce stade-ci signifier plusieurs choses. Il est possible que cet état de fait reflète un certain succès de l'organisme, en ce sens qu'il ait pu réussir à tisser des liens « polycentriques », tant auprès des acteurs municipaux que des milieux spécialisés (universitaires, groupes de conseillers, etc.). En fonction des stratégies adoptées et des problèmes que le COBAMIL souhaite résoudre, une forte mobilisation de ces secteurs semble nécessaire.

Il est aussi possible d'y voir une limite de l'effectivité de ses pouvoirs réels : l'OBV a pour principale mission de concerter les acteurs de différents milieux, et non de gérer les bassins versants sur son territoire. Nous interrogeons précédemment le problème, en accord avec le questionnement de Nicolas Milot, de la nature de l'objet politique qu'est le « bassin versant ». Dans le cas du COBAMIL, cela mène à mettre en doute l'effectivité de cette nouvelle construction politique. En d'autres mots, au regard des outils privilégiés par l'OBV pour la mise en œuvre des objectifs de la politique nationale, il convient d'interroger leur arrimage aux principes de gouvernance. Pour régler les problèmes jugés prioritaires, l'OBV ne peut généralement les aborder que sous quatre angles: à partir des principes d'utilisateur-payeur, de prévention, de réparation et de transparence et participation. Pour les solutions de nature technique, soit celles qui nécessitent des mécanismes plus complexes, par exemple concernant la réfection et la gestion d'une digue, le COBAMIL s'en remet aux acteurs politiques « classiques ». Les principes d'utilisateur-payeur et de réparation semblent être relégués aux structures de pouvoir traditionnelles.

Une évaluation du tableau 5.1, détaillant l'aide potentielle du type d'acteur mobilisé, met en lumière deux phénomènes. Le premier phénomène vient renforcer notre

constat initial, qui faisait de l'acteur municipal un acteur aux premières loges de l'action publique. Malgré la relation de dépendance du milieu municipal quant aux problèmes prioritaires, tant sur le plan des causes, des conséquences et des solutions, parmi tous les secteurs mobilisés quant à leur aide potentielle, c'est le secteur « gouvernemental » qui est prédominant. Cela laisse présager l'envergure des besoins d'accompagnement du COBAMIL et potentiellement des autres OBV. L'enjeu serait de savoir si c'est par volonté d'efficacité que l'OBV souhaite travailler avec les acteurs du gouvernement, ou par contrainte technique et financière. Le deuxième phénomène que l'on peut observer, c'est le quasi-abandon des prévisions d'aide en matière d'incitatifs fiscaux. Sur 34 acteurs, un peu moins de 9% d'entre eux sont pressentis pour accompagner la mise en œuvre de l'OBV quant aux questions d'incitatifs fiscaux. À titre comparatif, la moitié d'entre eux aideront le COBAMIL à la fois pour le financement, la sensibilisation, l'acquisition de connaissances ou l'intervention terrain. Le cas de la réglementation est lui aussi plus faible que les autres, avec un peu plus du tiers (38%) des acteurs mobilisés.

lorsque certains principes sont soit mis de côté par les décideurs politiques (dans ce cas, le conseil d'administration de l'OBV) ou dépendants des structures politiques traditionnelles. Nous y reviendrons dans la dernière section de ce travail. Dans celle qui suit, nous traiterons du suivi des indicateurs. Pour ce faire, nous soulèverons d'abord les limites ciblées dans l'analyse réglementaire de la SQE, ainsi que les principaux éléments des documents gouvernementaux mesurant l'effectivité de la SQE, soit les redditions de compte 2018-2020 et 2019-2020 du Plan d'action 2018-2023. Nous présenterons ensuite les points majeurs des bilans annuels du COBAMIL, puis nous tenterons de soulever certaines problématiques à l'aide d'une brève revue médiatique. À la lumière de ces considérations, nous évaluerons le bilan de gestion du COBAMIL et le comparerons aux objectifs de la nouvelle politique nationale.

5.3 Analyse d'impact réglementaire et redditions de comptes annuelles

En 2018, le gouvernement présentait sa nouvelle stratégie visant à remplacer la PNE avec pour horizon 2030. Des sommes ont été investies dès 2018 et deux redditions de compte sont actuellement disponibles, en plus d'une analyse d'impact réglementaire sur les entreprises concernées. Bien que ce plan d'action ait été mis sur pied après le dépôt du PDE du COBAMIL, considérant que l'OBV soit en période de rédaction pour son prochain plan d'action, il nous apparaît intéressant de porter notre regard vers l'évaluation des cibles actuelles.

Ayant pour objectif d'être « plus souple et évolutive » (Québec, 2018d, p.1) que la PNE face aux nouveaux enjeux hydriques, la SQE promet aux entreprises bénéficiant de la ressource, dans l'analyse d'impact réglementaire, de « (tenir) compte de leurs intérêts » (*Ibid.*, p. iv) au cours de cette transition vers une approche plus durable. Cette démarche quantifiant un ratio coûts/bénéfices pour les entreprises est requise en

vertu de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif (*Ibid.*, p. iii). Puisque récente, elle est essentiellement qualitative. Soulignant l'importance d'une eau abondante, durable et de qualité pour le développement économique à venir, chaque orientation est révisée quant à ses avantages et désavantages pour les secteurs visés par les réformes. Chaque dollar investi est présenté comme un gain pour les entreprises dépendantes de la ressource. Tant sur le plan des infrastructures, du développement des technologies et des outils dynamiques d'analyse (cartographie, etc.) que sur celui de l'économie « de plaisance » (tourisme, etc.), l'aspect de la prévention permettra aux entreprises de bénéficier d'une ressource plus durable et prévisible. Le discours se veut optimiste; les inconvénients potentiels du projet sont minimisés auprès des secteurs concernés par les promesses d'un avenir profitable. D'ailleurs, le document du gouvernement met peu l'accent sur les éléments négatifs éventuels émanant de la stratégie. Les seuls désavantages mis de l'avant font référence à la possibilité que les « entreprises ou des secteurs (doivent) changer leurs façons de faire », et que le gouvernement considérera « (des) mesures appropriées d'écofiscalité et d'écoconditionnalité » (*Ibid.*, p.6).

Cette première perspective donne le ton aux futures stratégies priorisées par le « gardien » des ressources en eau : la défense de ces dernières se fera probablement davantage par des investissements publics et par la recherche d'une bonne collaboration des secteurs que par une refonte en profondeur de la réglementation et d'une fiscalité pénalisant davantage certains types d'acteurs. À ce titre, la section abordant la « compétitivité des entreprises » (*Ibid.*, p.7) souligne que la SQE propose des axes d'intervention présentant de grandes similitudes avec les stratégies d'autres provinces et territoires, notamment l'Ontario, l'Alberta et le Yukon. L'action publique québécoise s'inscrit donc dans une perspective de conciliation plus graduelle des intérêts, de façon à préserver l'intégrité et la compétitivité de son tissu économique actuel.

Les documents traitant de la reddition de compte annuelle (2018-2019 et 2019-2020) indiquent un état relativement faible d'avancement des livrables, notamment en ce qui a trait aux objectifs liés à la concertation. Lors de la première année, le « pourcentage global d'avancement » était de 24%, puis de 25% pour l'année 2019-2020 (Québec, 2019; 2020a). La septième orientation visant à « assurer et renforcer (la GIRE) » est toujours au point mort : « aucune nouvelle TCR n'a été créée », et le niveau d'intégration des PDE « dans un outil de gestion centralisé » devrait être dévoilé en 2021 (Québec, 2020a, p.22). Notons qu'en raison de la pandémie de la COVID-19 pour la période 2020-2021, il est raisonnable de penser que certains travaux aient été mis sur la glace. Aussi, la politique est récente et des plans d'action successifs seront éventuellement présentés, de façon à repositionner les mesures jugées peu efficaces ou insuffisantes. Ces retards exposent toutefois certaines faiblesses de l'approche, notamment l'absence des structures de suivi pourtant promises, tel que le Conseil québécois de l'eau, ainsi que la bonne communication des mesures et aides financières disponibles. L'amélioration de l'approche collaborative mentionnée précédemment, qui caractérise le rôle de « gardien » du gouvernement, dépend pourtant grandement de ces axes d'intervention.

5.4 Rétrospective des enjeux dans l'actualité

En février 2020, le directeur général du COBAMIL cosignait une lettre ouverte dans le journal *La Presse* proposant la création d'un « sanctuaire d'eau propre » pour la région métropolitaine (Rondia, E. et Garand, G), à l'aide de mesures concrètes favorisant une eau potable de qualité dans le lac des Deux Montagnes. Les ambitions pour l'OBV ne manquent pas : revégétalisation des berges, infrastructures de traitement des eaux, mesures de planification et de gestion préventive des risques d'inondation, etc. Au courant de nos recherches, nous avons identifié un certain

nombre d'articles rapportant des pratiques et des témoignages faisant état d'innovations en matière de gestion de l'eau, mais aussi de graves problèmes environnementaux en cours sur le territoire du COBAMIL ou à proximité dans la région des Laurentides. Dans le but d'enrichir notre réflexion quant aux problématiques et solutions potentielles, et afin d'identifier des problèmes que la seule considération du PDE aurait évacués, il est pertinent d'inclure à notre analyse une brève évaluation exploratoire du traitement médiatique des enjeux environnementaux de la région, de la fondation de l'OBV à la date de rédaction de ce travail.

La base de données *Eureka*, permettant entre autres de répertorier des articles de presse en format électronique et papier publiés au Québec depuis un grand nombre d'années. Ainsi, nous avons sélectionné une période de recherche s'étalant du 2 août 2010 au 1^{er} décembre 2020. Le logiciel identifie la présence du mot-clé « Conseil des bassins versants des Mille-Îles » dans le texte de 196 articles de presse, et en trouve 233 lorsque l'article comporte l'acronyme « COBAMIL » à l'intérieur du texte au moins une fois. Nous avons donc utilisé ce dernier afin de préciser nos recherches. Un premier tri fut effectué à l'aide d'un survol des titres et introductions d'articles de presse, classés du plus ancien au plus récent, avec pour critère de sélection la provenance de l'information. Considérant que nous sommes à la recherche d'enjeux qui auraient été peu ou pas abordés par le COBAMIL, nous avons mis de côté les articles abordant des événements tenus par l'OBV (appels à des consultations publiques, gala, communiqués de presse, etc.) ou traitant directement de lui. Nous avons conservé les articles faisant part d'une collaboration de plusieurs OBV afin d'éviter de mettre de côté des enjeux régionaux.

Cette première étape a permis d'isoler 135 articles. Un second tri a permis de supprimer les articles présents plus d'une fois en français ou en anglais, ainsi que les

articles superflus abordant des enjeux d'une autre nature (ouverture de la succursale d'une banque, création d'un jardin communautaire, etc.), réduisant le nombre total d'articles à 42. Nous avons considéré ce nombre suffisamment restreint afin d'en examiner le contenu. Parmi ceux-ci, deux articles ont attiré notre attention. Quant aux 40 autres, ils abordaient majoritairement des enjeux régionaux, tels que : une rencontre pour l'arrimage de Plans régionaux des milieux humides et hydriques des MRC de la région des Laurentides, un projet-pilote de la Communauté métropolitaine de Montréal afin de travailler à élaborer une caractérisation des risques d'inondation, un projet régional visant à acquérir des connaissances sur les eaux souterraines, etc. D'autres étaient des lettres ouvertes à visée de sensibilisation, ou des annonces d'investissements politiques.

Un article de 2012 dans le quotidien *Journal de Montréal* (Yelle, 2012) faisait référence aux multiples sources de pollution et périodes de surverses nuisant à l'écosystème de la rivière des Mille-Îles. La directrice du COBAMIL d'alors mentionnait les problèmes de l'usine d'épuration de Boisbriand, construite en 2009, mais aussi les périodes de grosses pluies et de fonte forçant les municipalités à rejeter leurs égouts dans la rivière, qui y sont directement liés. On y apprend aussi que la dégradation des milieux humides en milieu urbain et l'absence de bandes riveraines renforcent les problèmes de contamination des eaux. À part le cas particulier de l'usine, ces derniers éléments sont tous développés au sein du PDE du COBAMIL. Suivant cette piste des problèmes de l'usine d'épuration, nous avons lancé une deuxième recherche sur la base de données, en utilisant les mots-clés « usine d'épuration » et « Boisbriand ». Un article de *La Presse* publié en 2015 (Larouche) mentionnait que les problèmes liés à sa construction s'accumulaient, au point d'être selon la Ville de Boisbriand « une véritable ruine ». Des accusations de corruption quant à l'attribution de contrats municipaux pour sa construction sont notamment en cause, et dans le cas de notre travail, pourraient apporter des réflexions

supplémentaires quant aux principes de transparence, de participation et de prévention.

Sur cette même piste de recherche, nous avons voulu cibler des problèmes de nature décisionnelle avec la région des Laurentides, à laquelle appartient le COBAMIL. Un autre article a attiré notre attention quant à des activités illégales de déversement de terres contaminées (Larouche, 2018) dans des cours d'eau, dont dans la rivière de l'Achigan, se retrouvant sous la responsabilité de l'OBV voisin, l'Abrinord. L'ampleur des événements – 80 cas de déversements recensés d'un phénomène en accélération - et leur proximité géographique ont des implications qui méritent notre attention, surtout en considération du problème prioritaire de contamination microbiologique pour le COBAMIL. Le projet d'enquête de la Sûreté du Québec ayant débuté en 2015, en collaboration avec le ministère de l'Environnement, qui s'est toutefois soldé par un échec, met en lumière certains problèmes. Pensons aux limites quant à la traçabilité des sols, les enjeux d'échelle quant à la responsabilité de la prévention ainsi que l'absence de coordination nationale et régionale.

VI. DISCUSSION ET CONCLUSION

Les enjeux soulevés au long de ce travail démontrent l'ampleur de la tâche pour les OBV et les gouvernements. La mise en œuvre des objectifs s'appuie sur un plan directeur local dont la qualité dépend grandement de la disponibilité des données et des moyens mis à sa disposition pour en colliger des nouvelles. La zone des Mille-Îles a pour avantage de combiner plusieurs revendications et problématiques en lien avec la gestion des enjeux hydriques. L'agriculture y est un secteur d'importance, nous amenant à considérer les enjeux d'occupation du territoire, d'économie locale,

de gestion des eaux usées et de protection des berges; la construction en zone inondable est courante et remet en question notre modèle de gestion des risques, tout en ciblant les problèmes des pertes des milieux humides; le *développement orienté selon les modes de transport actif* (principe du TOD, ou *Transit-Oriented Development*) met en lumière les enjeux de développement d'infrastructures reliant entre eux des territoires aux réalités différentes; le secteur récréotouristique offre à la région métropolitaine une destination intéressante, mais sensible aux activités humaines. En somme, les instruments favorisant la mise en œuvre des objectifs des politiques de l'eau sont à disposition d'acteurs diversifiés et doivent réussir à conjuguer des objectifs souvent contradictoires.

La lunette d'analyse des IAP nous permet d'orienter notre regard vers ces moyens rendus disponibles afin de répondre à notre question de recherche et d'y déceler des significations politiques. Nous proposons ainsi de revenir sur les problématiques soulevées par l'étude de cas. Nous ferons un diagnostic de l'usage actuel des principes de gouvernance dans le but de répondre à notre question de recherche initiale : dans sa mise en œuvre, l'approche québécoise de gestion intégrée de l'eau par bassin versant respecte-t-elle, par les différents instruments institués par l'État, les objectifs qu'elle entend promouvoir? Enfin, nous proposerons des pistes de réflexion personnelles ancrées sur cette recherche, de façon à définir des hypothèses de recherches potentielles.

6.1 Retour sur les éléments clés de l'opérationnalisation de la recherche et sur l'importance de notre étude de cas

Notre feuille de route s'appuyait d'abord sur une définition des principaux objectifs de la GIEBV. En déterminant l'instrument comme objet d'analyse, nous avons proposé qu'à partir d'une revue de littérature sur la GIRE au Québec, nous étions à

même de peindre le portrait des objectifs de la politique publique et de leurs principes sous-jacents, notamment en faisant référence au portrait historique de la GIEBV et à la littérature en la matière.

Essentiellement, notre étude de cas fut mobilisée afin de vérifier, dans les indicateurs de suivi, si l'opérationnalisation des principes de la Loi sur l'eau respectait les objectifs de la PNE. Dans le cas de figure d'une forte mobilisation de tous les principes, on aurait pu proposer la lecture selon laquelle l'OBV disposait des moyens nécessaires, et les mettait en œuvre, afin d'atteindre les objectifs de la PNE. Dans le cas contraire, une faible mobilisation des principes aurait indiqué des difficultés lors de la mise en œuvre. C'est sous cet angle que la mobilisation des concepts des IAP nous permet de déterrer, dans les nuances d'applications des principes, des significations politiques importantes quant au lien entre les gouvernants et les gouvernés. Évidemment, il importe de faire la nuance suivante : l'étude de cas proposée ne permet aucunement de généraliser les résultats à l'ensemble des OBV, ni de proposer une lecture de l'efficacité des solutions choisies par l'OBV.

Notre étude de cas a toutefois permis de mettre la lumière sur la préférence du COBAMIL pour la collaboration avec des acteurs publics, gouvernementaux et municipaux, lorsque des solutions sont envisagées afin de répondre aux objectifs de la politique de la GIEBV. Pour le dire ainsi, lorsque les problèmes sont complexes, l'OBV s'en remet aux acteurs politiques traditionnels. Notre revue de presse a d'ailleurs permis de mettre de l'avant des problèmes d'envergure sur le plan environnemental, généralement déjà abordés par le PDE, mais en fonction desquels il est raisonnable de penser que l'OBV ne dispose pas des moyens nécessaires pour s'y attaquer. Cet enjeu souligne évidemment la dépendance relative de certains domaines d'action de l'OBV, ainsi que l'insuffisance des moyens (financiers et politiques) dont il dispose afin d'agir sur le plan des problèmes prioritaires.

Ainsi, nous affirmons qu'il n'est pas possible pour le COBAMIL, par les différents instruments institués par l'État québécois, de mettre en œuvre une gestion intégrée de l'eau respectant entièrement les objectifs auxquels il doit répondre. Essentiellement, en raison de l'insuffisance des moyens financiers dont l'OBV dispose et des responsabilités accrues qui dépassent son cadre d'intervention possible, sa capacité de mettre en œuvre ses actions est limitée.

Le rôle principal de l'OBV est celui de concerter les usagers de la ressource d'un ou plusieurs bassins pour la mise en œuvre subséquente d'actions ciblées. En approchant le problème de cette façon, le gouvernement propose essentiellement une structure souple, capable de faire preuve d'adaptation avec le temps et de répondre aux manquements évoqués entre autres lors de la consultation des usagers. Toutefois, nous avons vu que la seule considération de l'OBV pour intégrer et répondre à des enjeux d'une plus grande complexité, nécessite des changements plus structurants de l'action publique. Ainsi, l'opérationnalisation de la GIEBV à l'aide des techniques de la SQE et de la PNE n'est pas à même de rejoindre, en pratique, les ambitions du gouvernement.

Cette relation problématique entre les gouvernants (signifiant les objectifs du gouvernement et des acteurs publics) et les gouvernés (signifiant la volonté d'agir des OBV) est éloquentes lorsque nous empruntons la lunette d'analyse de Lascoumes et Le Galès. Lorsque nous considérons la possibilité pour le gouvernement de mener ses objectifs à terme, nous constatons que les instruments de gestion de l'eau sont limités. En effet, l'étude des principes de gouvernance et de leur application, dans le cas du COBAMIL, met en lumière une « dynamique politique » qui leur est propre et autonome du choix des instruments. Les « rationalités politiques » (Halpern et al. 2014) des acteurs se confrontent, de sorte qu'une logique émergeant du choix des principes de gouvernance mis à la disposition des acteurs puisse être observée. C'est

sur cette base que nous avons proposé dans notre essai une analyse exploratoire. Illustrons le sens de la connotation politique de cette logique autonome des objectifs du gouvernement: le conseil d'administration d'un OBV pourrait avoir intérêt à justifier une plus grande collaboration avec les décideurs publics, puisqu'il est responsable de la bonne mise en œuvre du PDE. En raison des pressions politiques ou électorales, les gouvernants pourraient préférer des solutions moins coûteuses, plus rapides et moins radicales. Les solutions envisagées sont donc modelées en fonction des intérêts des parties prenantes. Ainsi, les principes plus complexes à mettre en œuvre, par exemple celui de la réparation, sont peu mobilisés.

6.2 Recommandations

Deux manquements majeurs ont attiré notre attention : l'insuffisance du financement et l'effectivité du pouvoir. Pour ce premier aspect, nous apportons une recommandation générale. Quant à l'effectivité du pouvoir de l'OBV, nous avons deux recommandations.

Dans le premier cas, le problème du financement des OBV est récurrent et inclut des considérations politiques plus larges sur l'état des finances publiques du Québec. Deux approches sont possibles pour régler un problème de nature fiscale : agir sur les revenus ou sur les dépenses. Chaque décision comporte évidemment son lot de répercussions politiques, mais dans le cas de la recherche de nouveaux revenus, la taxation est rarement un instrument populaire. Avec la SQE, le gouvernement proposa des fonds supplémentaires, que nous catégorisons comme des « revenus » à disposition des OBV. Dans ce cas, la SQE fut présentée comme étant intéressante sur le plan du développement économique : chaque dollar investi permet de protéger une ressource dont un grand nombre d'entreprises ont besoin. Or, nous posons la question

de la disponibilité des ressources lorsque la SQE sera achevée, c'est-à-dire en 2030. La disponibilité des ressources financières des OBV, qui ne dépend pas entièrement des fonds publics, mais aussi des efforts de financement privé, sera-t-elle renouvelée?

Nous proposons de réfléchir à l'instauration de nouveaux revenus garantis. L'avenue de la taxation est à ce titre possible. Visant à décourager un comportement jugé nuisible pour les ressources en eau et à assurer une infrastructure d'organismes voués à leur protection, une « taxe bleue » pourrait, à l'instar de la « taxe verte », ou « écofrais », être appliquée à certains produits de consommation, comme les bouteilles d'eau. Nous pourrions aussi envisager l'instauration d'une taxation à l'échelle des municipalités, aux résidants et aux entreprises selon une échelle des risques hydriques du bassin versant. Un fonds provincial dédié à la protection des ressources hydriques, semblable au Fonds vert, pourrait réserver une partie des fonds aux OBV. À ce titre, la PNE de 2002 prévoyait un régime de redevances en fonction du principe de pollueur-payeur, mais qui n'ont été perçues qu'à partir de 2012, et qui ont été « acheminées au Fonds vert » (Québec, 2013, p.10).

Dans le cas plus large de l'effectivité des OBV, nous recommandons en premier lieu de poursuivre les démarches prévues par la SQE quant à la mise sur pied du CQE. Cette structure de concertation nationale, à laquelle participerait l'ensemble des OBV, nous semble être fondamentale pour une mise en œuvre efficace des politiques de l'eau. Le processus itératif prévu pour la gouvernance des bassins ne s'applique qu'au niveau local, puis en fonction des orientations du ministre au niveau national. La stratégie gagnerait à multiplier les réseaux de concertation au niveau régional et national, de façon à répondre au problème de l'absence de référentiel commun pour répondre à l'enjeu d'adaptation aux changements climatiques. De cette façon, pour revenir à notre argument sur le grand attachement des solutions privilégiant l'aide du secteur public, si un OBV fait part d'une grande collaboration avec ces acteurs par

ambition, il disposera d'une tribune intéressante afin de faire avancer ses dossiers. À l'opposé, si c'est parce que l'OBV réalise son manque de moyens, il sera en mesure de côtoyer un plus grand nombre d'acteurs d'importance, favorisant ainsi une échelle « polycentrique » de collaboration (Environnement Québec, 2017).

Ensuite, nous proposons que le gouvernement du Québec crée pour les enjeux hydriques, un organisme relevant du MELCC. À la manière du BAPE ou du Conseil de gestion du Fonds vert, cet organisme aurait la responsabilité première de donner et défendre un statut particulier à l'eau dans les mandats du ministre, qui ne relève pour l'instant que du sous-ministre adjoint à l'expertise et aux politiques de l'eau et de l'air (Québec, 2020b). Nous pourrions par exemple lui accorder la responsabilité de gérer les fonds recueillis par l'entremise de notre proposition de nature fiscale, ou de donner des avis au ministre lors de projets majeurs de développements économiques. Concrètement, un ou une commissaire serait nommée par le ministre, sous recommandation formelle des OBV concertés lors du CQE. Cela participerait à accorder une plus grande légitimité à l'action des OBV et favoriserait une concertation sur la base de pouvoirs réels. À titre comparatif, le Commissaire à la santé et au bien-être travaille de concert avec une instance délibérative citoyenne, permettant de soumettre au gouvernement du Québec une réflexion détaillant un plan d'actions et de recommandations précises. De plus, le Commissaire dispose de pouvoirs extraordinaires lorsqu'il reçoit le mandat d'enquêter sur un problème, par exemple la possibilité d'astreindre un témoin à comparaître. Appliqué à la gestion de l'eau, un tel pouvoir permettrait certainement de promouvoir le principe de transparence, en phase avec la notion d'intérêt collectif, d'émettre des recommandations afin de régler des problèmes de différente importance et d'agir rapidement lors de situations extraordinaires dégradant les ressources en eau.

Lors de notre revue de presse, nous avons aussi identifié des événements particuliers révélant la fragilité des principes de prévention et de réparation. Les exemples du déversement de sols contaminés à proximité de cours d'eau et de la construction d'usines de traitements des eaux inadéquates illustrent l'importance de mettre en place une structure de surveillance et de délivrance de permis adéquate à l'échelle du Québec. Aussi, l'exemple de l'entretien de la digue dans la ville de Ste-Marthe-sur-le-Lac montre que la responsabilité découlant de l'entretien des infrastructures est problématique, et plus largement encore, que la responsabilité des actions privées, comme la construction en zones à risque élevé d'inondations, doit être réaffirmée et corrigée.

6.3 Pistes de réflexion supplémentaires

En conclusion, nous proposons de développer une réflexion générale à l'égard des défis pour l'avenir de la gestion de l'eau au Québec sur le plan pratique, et identifierons à cet égard certaines pistes de réflexion sur le plan théorique qui nous semblent intéressantes pour des recherches ultérieures.

D'un point de vue pratique, le passage d'une politique d'abord définie par des frontières administratives classiques à une « politique itérative », caractérisée par la considération de frontières naturelles et évolutives, met au cœur de la démarche de définition des problèmes et des solutions un plus grand nombre d'acteurs, créant un équilibre fragile entre un pôle plus militant et revendicateur et un pôle caractérisé par une considération plus conservatrice de l'engagement politique. Malgré les problématiques soulevées au long de ce travail, la gestion par bassin versant a entre autres réussi à favoriser l'engagement public et la sensibilisation citoyenne, à améliorer l'acquisition des données et leur utilisation, notamment par la cartographie

dynamique, suivant par exemple en temps réel la qualité ou le niveau d'un cours d'eau, à favoriser une recherche de solutions appropriées à l'échelle locale, ainsi qu'à encourager la considération politique de la gestion des risques et de la nécessité d'adapter nos actions face aux défis posés par les changements climatiques.

Les enjeux explorés lors de notre étude de cas démontrent que l'action publique ne peut être définie de façon exclusive que par la concertation locale ou par une décision gouvernementale. La question du financement dépend du contexte budgétaire de l'État, qui guide essentiellement le comportement des décideurs, et donc ultimement de la considération des enjeux environnementaux nuisant le moins possible au développement économique. La capacité pour une organisation de mettre en œuvre des objectifs définis et d'avoir un financement assuré et important est un avantage non négligeable dans le rapport de force politique dont il devrait pouvoir disposer.

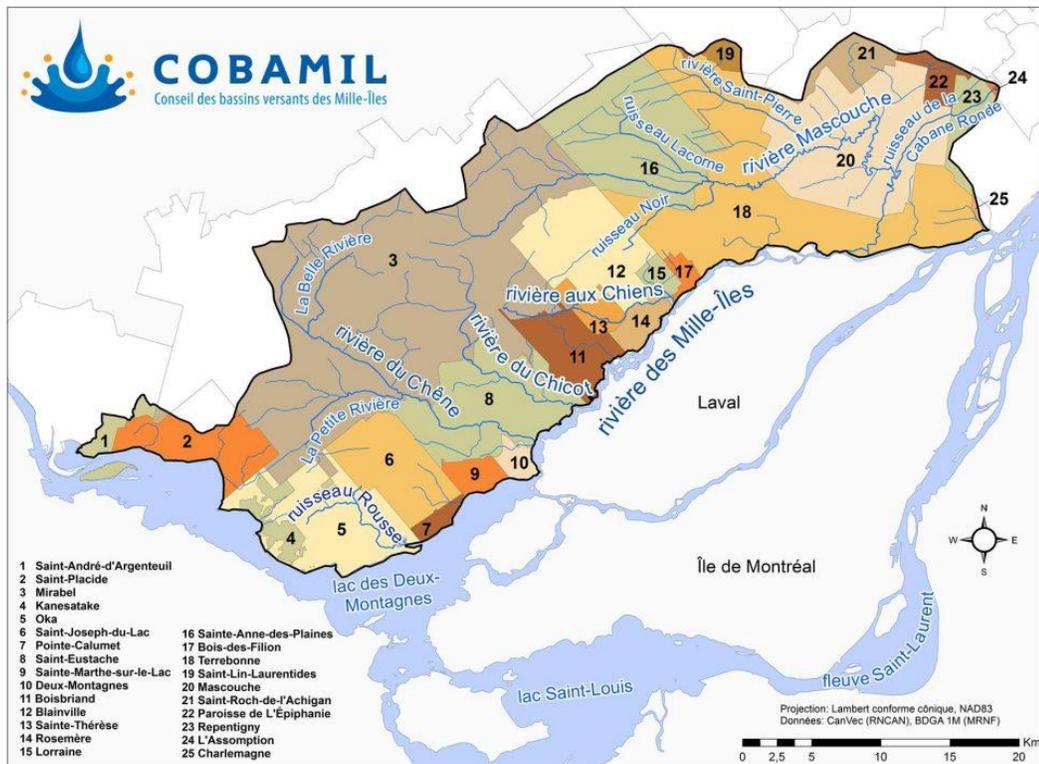
D'un point de vue théorique, la considération de l'eau comme « patrimoine collectif » fut une avancée significative quant à la responsabilité collective d'un problème. Toutefois, en considération des besoins d'adapter nos sociétés aux défis des changements climatiques, l'insuffisance des instruments rendus disponibles pour l'opérationnalisation de la GIRE met à notre avis en lumière le besoin de renforcer l'effectivité de son rapport politique face à la gouvernance plus traditionnelle de l'État. Pensons à Christopher Stone, qui partageait en 1972 l'idée visant à accorder à la nature – aux forêts, océans et autres - des droits particuliers (ou *legal rights*). Plus récemment, des initiatives dans le monde nous amènent aussi à considérer cette approche, comme en Nouvelle-Zélande, où la rivière Whanganui a gagné en 2017 un statut juridique de « personne » pouvant être défendue en cours par des avocats.

Cette réflexion sommaire peut s'apparenter à l'approche sociologique de l'acteur-réseau, entre autres préconisée par Michel Callon et Bruno Latour (2006) qui

mobilisent dans leur analyse la traduction de la relation entre acteurs humains et non-humains (par exemple le langage, une forêt, etc.). La traduction est alors définie comme étant « l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences, grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force ». L'actant non-humain qu'est l'eau peut être considéré sous l'angle de la fatalité, c'est-à-dire son côté potentiellement destructeur, mais aussi sous l'angle de sa nécessité, c'est-à-dire son côté vital pour la vie. Dès lors, suivant la logique du « patrimoine collectif », un rapport politique de respect doit être mis de l'avant et accompagné d'instruments lui garantissant un rapport de force équitable dans le contexte des changements climatiques. Une telle considération de cours d'eau au Québec, par exemple le fleuve Saint-Laurent, pourrait-elle favoriser l'adoption de politiques et d'instruments favorisant sa protection, et ainsi favoriser la conscientisation de la population face à sa fragilité? Nous soumettons l'idée que cette approche permettrait à tout le moins de favoriser de nouveaux fronts de « négociations » politiques lui accordant certainement une plus grande voix au chapitre des décisions politiques courantes.

ANNEXE A

Carte 1 – Carte des municipalités présentes sur le territoire couvert par le COBAMIL.
 Source : Conseil des bassins versants des Mille-Îles. Récupéré de
https://cobamil.ca/wp-content/uploads/2019/07/COBAMIL_territoire.jpg



BIBLIOGRAPHIE

- Agrawal, A. (2008). « Sustainable Governance of Common-pool Resources. Context, Method, and Politics ». Chap. in. Bardhan, P. et Ray, I. (2008). *The Contested Commons. Conversations between Economists and Anthropologists*. Blackwell Publishing.
- Callon, M. et Latour, B. (2006). « Le grand Léviathan s'apprivoise-t-il? ». Chap. in. Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Presses des Mines. 401 p.
- Cameron, D. (2019). Pesticides : la rivière aux horreurs. *La Presse*. Récupéré de <https://www.lapresse.ca/actualites/enquetes/2019-09-21/pesticides-la-riviere-aux-horreurs>
- Audet, É. et Mévellec, A. (2017). « La gouvernance des territoires infranationaux au Canada. Réflexions théoriques sur les instruments de coordination à partir des agences fédérales de développement régional ». Chap. in. Belley, S. et Saint-Pierre, D. (dir), *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique* (Chapitre 8), Administration publique et gouvernance, Presses de l'Université du Québec, 397 p.
- Baland, J. M. et Platteau, J. P. (1997). *Coordination problems in local-level resource management*. Journal of Development Economics, Vol. 53, pp.197-210
- Ballet, J. (2007). *La gestion en commun des ressources naturelles : une perspective critique*. Varia (2004-2010). Récupéré de <http://developpementdurable.revues.org/3961>
- Baudot, P.-Y. (2014). « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique ». Chap. in. Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. *L'instrumentation de l'action publique*. SciencesPo. Les Presses.
- Banville, O. (2006). *Gestion intégrée par bassin versant et représentativité des parties prenantes : étude de cas de la rivière Châteauguay*. Mémoire de maîtrise. Université du Québec à Montréal.
- Belaidi, N. et Euzen, A. (2009). *De la chose commune au patrimoine commun. Regards croisés sur les valeurs sociales de l'accès à l'eau*. Mondes en

développement, n. 145. Récupéré de <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2009-1-page-55-htm>

- Bélanger, M. (2007). *Analyse prospective de la mise en œuvre d'une nouvelle structure de gestion de l'eau au Québec : les comités locaux de bassin versant : travail dirigé* (Document non publié). Université de Sherbrooke
- Belley, S. et Saint-Pierre, D. (2017). *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique*. Presses de l'Université du Québec. 400 p.
- Blais, A. (2020). Le Conseil québécois de l'eau au point mort depuis sa création. *Le Journal de Montréal*. Récupéré de <https://www.journaldemontreal.com/2020/08/03/le-conseil-quebecois-de-leau-au-point-mort-depuis-sa-creation>
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), Québec. (2000). *Rapport de la commission sur la gestion de l'eau au Québec : L'eau, ressource à protéger, à partager et mettre en valeur – Tome 1*. 147 p.
- Burton, J. (2011). « La gestion intégrée des ressources en eau par bassin. Au-delà de la rhétorique ». Chap. in. Lasserre, F. et Descrois, L. (2011). *Eaux et territoires. Tension, coopérations et géopolitique de l'eau. 3^e édition*. Presses de l'Université du Québec, 490 p.
- Brondizio, E. S., Ostrom, E. et Young, O. R. (2009). *Connectivité et gouvernance des systèmes socio-écologiques multinationaux : le rôle du capital social*. Revue management & avenir.
- Brun, A. et Lasserre, F. (2006). *Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada). Des plans directeurs de l'eau à la mise en œuvre des contrats de bassin*. Développement durable et territoires, Dossier 6. Récupéré de <http://developpementdurable.revues.org/2762>
- Callon, M. (1986). *Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la Baie de Saint-Brieuc*. Mines ParisTech, Les Presses, Paris.
- Cantin Cumyn, M. (2010). *L'eau, une ressource collective : portée de cette désignation dans la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Les Cahiers de Droit, vol. 51, n.3-4, pp.595-615
- Castellucci, L. (dir.). (2014). *Government and the environment: the role of the modern state in the face of global challenges*. London : New York : Routledge,

Taylor & Francis Group.

- Champagne, S. (2020). Sainte-Marthe-sur-le-Lac : un an, une digue et des millions plus tard. *La Presse*. Récupéré de <https://www.lapresse.ca/actualites/2020-04-27/sainte-marthe-sur-le-lac-un-an-une-digue-et-des-millions-plus-tard>
- Clavel, E. (2019). La majorité des Québécois bannirait les bouteilles d'eau en plastique. *Le HuffingtonPost Québec*. Récupéré de https://quebec.huffingtonpost.ca/2019/01/10/sondage-leger-interdiction-bouteilles-eau-plastique_a_23639662/
- Cloutier, E. (2019). Vos déchets de plastique s'échouent aux Îles-de-la-Madeleine. *Le Journal de Montréal*. Récupéré de <https://www.tvanouvelles.ca/2019/06/08/vos-dechets-de-plastique-sechouent-aux-iles-de-la-madeleine>
- Conseil des bassins versants des Mille-Îles. (2013). « Portrait de la zone de gestion intégrée de l'eau par bassins versants du COBAMIL ». Chap. in. *Plan directeur de l'eau. 1^{re} édition, volume 2, vol-1-5*. Sainte-Thérèse, Québec
- Conseil des bassins versants des Mille-Îles. (2014). « Mise en contexte du PDE de la zone de gestion intégrée de l'eau par bassins versants du COBAMIL ». Chap. in. *Plan directeur de l'eau. 1^{re} édition, volume 1, vol-1-5*. Sainte-Thérèse, Québec
- Conseil des bassins versants des Mille-Îles. (2014a). « Diagnostic de la zone de gestion intégrée de l'eau par bassins versants du COBAMIL ». Chap. in. *Plan directeur de l'eau. 1^{re} édition, volume 3, vol-1-5*. Sainte-Thérèse, Québec
- Conseil des bassins versants des Mille-Îles. (2014b). « Problèmes prioritaires, orientations et objectifs du PDE de la zone de gestion intégrée de l'eau par bassins versants du COBAMIL ». Chap. in. *Plan directeur de l'eau. 1^{re} édition, volume 4, vol-1-5*. Sainte-Thérèse, Québec
- Conseil des bassins versants des Mille-Îles. (2014c). « Plan d'action 2015-2020 de la zone de gestion intégrée de l'eau par bassins versants du COBAMIL ». Chap. in. *Plan directeur de l'eau. 1^{re} édition, volume 5, vol-1-5*. Sainte-Thérèse, Québec
- Crespin, R. (2014). *Des objets techniques aux objets-frontières : appropriation et dissémination des instruments d'action publique*. Sciences Sociales et Santé, 32(2), pp.57-66.
- Crozier, M et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système. Les contraintes de*

l'action collective. Éditions du Seuil, Paris, 436 p.

- Déry, I. (2016). *L'articulation des savoirs dans la gestion environnementale : le cas de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec* (Mémoire de maîtrise). Université du Québec à Montréal. Récupéré de <https://archipel.uqam.ca/8968/>
- Desaulniers, S. (2012). *Étude de cas de l'élaboration d'un plan directeur de l'eau pour le bassin versant de la rivière du Diable, 2005-2008*.
- Environnement Québec. (2017, 10 novembre). *Les solutions existantes à l'échelle des bassins versants*. [Vidéo en ligne]. Récupéré de <https://www.youtube.com/watch?v=XRH4IXoAvnM>
- Environnement Québec. (2019, 4 juin). *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*. [Vidéo en ligne]. Récupéré de <https://www.youtube.com/watch?v=EYgxfPQhtc>
- Gangbazo, G., (2006). *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant: fiches d'information*. Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction des politiques de l'eau. Récupéré de <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/35838> ; 2
- Gangbazo, G., (2006a). *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*. Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction des politiques de l'eau. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/fiches/voie-dd.pdf>
- Gangbazo, G., (2009). *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant « fonctionne »-t-elle vraiment? Résultats d'une enquête mondiale et quelques enseignements pour le Québec*. Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction des politiques de l'eau
- Gangbazo, G. (2009a). *Pourquoi les élus municipaux ont-ils intérêt à collaborer à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant?* Québec, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction des politiques de l'eau
- Gangbazo, G., (2011). *Guide pour l'élaboration d'un plan directeur de l'eau: un manuel pour assister les organismes de bassin versant du Québec dans la planification de la gestion intégrée des ressources en eau*. (s. l.) : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Direction des politiques de l'eau.

- Gerbet, T. (2018). 1000 milliards de litres d'eau pour 3 millions \$ au Québec. *Radio-Canada Info*. Récupéré de <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1123907/milliards-litres-eau-quebec-industrie-redevances-dollars-elections>
- Ghiotti, S. (2006). *Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence*. Développement durable et territoires, (Dossier 6).
- Halley, P. et Gagnon, C. (2009). *Le droit nouveau de l'eau au Québec*. Gaïa presse. Récupéré de <https://www.gaiapresse.ca/2009/07/le-droit-nouveau-de-leau-au-quebec/>
- Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique*. SciencesPo. Les Presses.
- Hardin, G. (1968/2005). *The Tragedy of the Commons*. (Roudot, M., trad), Science.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin, Collection U, Paris, 294 p.
- Hering, J. G. et Ingold, K. M. (2012). *Water resources management: what should be integrated?* Science, 336(6086), pp. 1234–1235.
- Hudson, B. (2014). *Constitutions and the commons: the impact of federal governance on local, national, and global resource management*. New York, NY : RFF Press.
- Isaurralde, M. (2015). *L'approche comportementale de l'action collective chez Elinor Ostrom : quels prolongements pour l'économie sociale et solidaire ?* Revue Française de Socio-Économie, n°15(1)
- Jordan, A., Wurzel, R. et Zito, A. (2013). *Still the century of 'new environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity*. Environmental Politics, 22 :1, pp. 155-173
- Kemper, K. E., Blomquist, W. et Dinar, A. (dir.). (2007). *Integrated River Basin Management through Decentralization*, Berlin, Springer.
- Lapierre, P. (2009). L'implication du secteur municipal dans la gestion intégrée de l'eau par bassin versant: le cas du bassin versant de la rivière Richelieu (Mémoire de maîtrise). Université du Québec à Montréal. Récupéré de <https://archipel.uqam.ca/2302/>

- Larouche, V. (2015). Usine d'épuration neuve « en ruine » : Boisbriand intente des poursuites. *La Presse*. Récupéré de <https://www.lapresse.ca/actualites/201510/07/01-4907433-usine-depuration-neuve-en-ruine-boisbriand-intente-des-poursuites.php>
- Larouche, V. (2018). Sols contaminés : pas d'accusations contre les pollueurs. *La Presse*. Récupéré de <https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/actualites-judiciaires/201806/26/01-5187325-sols-contamines-pas-daccusations-contre-les-pollueurs.php?fbclid=IwAR35Xr5meNtocofrkGxIIZJWsGxNa5RIZkYIZb0ckeWjteEJ-6HqX5bTIyo>
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2005). « Introduction. L'action publique saisie par ses instruments ». Dans *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po., pp. 11-44
- Latour, B. (1991). *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*. La Découverte, coll. L'Armillaire, Paris
- Le Bourhis, J.-P. (2003). *Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique: Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni*. *Revue internationale de politique comparée*, 10(2), 161.
- Lillo, A. (2017). *La gouvernance de l'eau au Canada: Un regard juridique et épistémologique sur l'éminente complexité de sa mise oeuvre*. *Journal of Environmental Law and Practice*, 30(2)
- *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, RLRQ, C.6-2. Récupéré de <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/C-6.2>
- Marin, S. (2020). Inondations à Sainte-Marthe-sur-le-Lac : constats inquiétants, un an plus tard. *La Presse*. Récupéré de <https://www.lapresse.ca/actualites/2020-05-01/inondations-a-sainte-marthe-sur-le-lac-constats-inquietants-un-an-plus-tard>
- Martins, P. D., Poletto, C., Jerônimo, G. J. et Batista, M. D. (2017). *Study of water resources management plans as a tool for integrated watershed management*. *International Journal of River Basin Management*, 15(4), pp. 445-452.
- Medema, W., Adamowski, J., Orr, C., Wals, A. et Milot, N. (2015). *Towards sustainable water governance : Examining water governance issues in Québec through the lens of multi-loop social learning*, *Canadian Water Resources Journal / Revue canadienne des ressources hydriques*, 20 :4, pp.373-391

- Medema, W., Adamowski, J., Orr, C., Furber, A., Wals, A. et Milot, N. (2017). *Building a Foundation for Knowledge Co-Creation in Collaborative Water Governance: Dimensions of Stakeholder Networks Facilitated through Bridging Organizations*. *Water*, 9(1)
- Milot, N. (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). Université du Québec à Montréal
- Milot, N., L. Lepage, A. Choquette, J. Lafitte, V. Larivière, J. Larocque, B. Lefebvre, V. Marquet et A. Veret. (2013). *Adaptation aux changements climatiques et gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : une analyse sociopolitique des défis et des opportunités*. Montréal, Institut des sciences de l'environnement - UQÀM, 324 p.
- Milot, N. (2015). « La gestion de l'eau par bassin versant au Québec : d'une théorie à la pratique par les acteurs locaux », Chap. in. *Territoires en mouvements Revue de géographie et aménagement*. (En ligne)
- Milot, N. (2017). « La gouvernance de l'eau et l'action collective », Chap. in. Chaloux, A. *L'action publique environnementale au Québec. Entre local et mondial*. Les presses de l'Université de Montréal. 296 p.
- Office International de l'Eau. (2012). *Le partenariat mondial de l'eau (Global Water Partnership, GWP)*. Récupéré de https://www.iowater.org/IMG/article_PDF/article_a2019.pdf
- Ostrom, E. (1990/2010). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action by Elinor Ostrom*. (Groupe De Boeck, trad.). Cambridge University Press.
- Ostrom, E. et Hess, C. (2007). *Understanding knowledge as a Commons. From Theory to Practice*. Massachusetts Institute of Technology, 367 p.
- Ostrom, E. (2008). *The Challenge of Common-Pool Resources*. *Environment : Science and Policy for Sustainable Development*, 50 :4, pp.8-21
- Payette, F. (2014). *Évaluation de l'utilisation du principe de causalité dans la gestion de la villégiature sur les plans d'eau québécois* (Mémoire de maîtrise). Université de Sherbrooke. Récupéré de https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais_2014/Payette_F__2014-07-03_.pdf

- Perret, S. (2010). *Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement. Implications conceptuelles, théoriques et méthodologiques à la lumière du cas de la politique climatique suisse*. Thèse de doctorat en science politique (n.717). Genève, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales.
- Prével, C., St-Onge, B. et Waaub, J.-P. (2004). Aide au processus décisionnel pour la gestion par bassin versant au Québec : étude de cas et principaux enjeux. *Cahiers de géographie du Québec*, vol.48, n.134
- Québec. (2002). *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/politique/politique-integral.pdf>
- Québec. (2002a). « Faits saillants ». Chap. in. *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/politique/faits-saillants.pdf>
- Québec, Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs. (2013). « Intentions gouvernementales. Gouvernance de l'Eau ». Chap. in. *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013. Rapport du commissaire au développement durable. Hiver 2013*. Récupéré de https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/2012-2013-CDD/fr_Rapport2012-2013-CDD-Chap03.pdf
- Québec, Ministère de l'Environnement. (2004). *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires. Suivi de la Politique de l'eau et bassin versant. Mars 2004*. Québec : Auger, P. et Baudrand, J. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/cadre-reference-giebv.pdf>
- Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2014). *Protection des sources d'eau potable – Le gouvernement annonce l'adoption du règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*. [Communiqué]. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=2932>
- Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2018). *35 M\$ de plus sur cinq ans pour appuyer la gestion intégrée de l'eau*. [Communiqué]. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/infuseur/communiqu.asp?no=3941>

- Québec. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2018a). *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/strategie-quebecoise/strategie2018-2030.pdf>
- Québec. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2018b). « Orientations ». Chap. in. *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030*. Récupéré de <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/eau/strategie-quebecoise>
- Québec, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2018d). *Analyse d'impact réglementaire de la stratégie québécoise de l'eau*.
- Québec. Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques. (2019). *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 : Reddition de comptes annuelle du plan d'action 2018-2030, 2018-2019*. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/strategie-quebecoise/Reddition-comptes-annuelle-2018-2023-plan-action-SQE.pdf>
- Québec. Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques. (2020a). *Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 : Reddition de comptes annuelle du plan d'action 2018-2023, 2019-2020*. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/strategie-quebecoise/reddition-comptes-2019-2020-plan-action-SQE.pdf>
- Québec. Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques. (2020b). *Organigramme*. Récupéré de <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/environnement/publications-adm/Organigramme.pdf?1604681543>
- Québec. Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques. (s.d.A). *Gestion intégrée des ressources en eau par bassins versants*. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/gire-bassins-versants.htm>
- Québec. Ministère de l'Environnement et Lutte contre les changements climatiques. (s.d.B). *Politique nationale de l'eau*. Récupéré de <http://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/politique/#enjeux>
- Rondia, E. et Garand, G. (2020). Pour la création d'un sanctuaire d'eau propre dans la région métropolitaine. *La Presse*. Récupéré de <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2020-02-29/pour-la-creation-d-un-sanctuaire-d-eau-propre-dans-la-region-metropolitaine>

- Sabatier, P. (1998). *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*, Journal of European Public Policy, 5.1, pp. 98-130
- Sabatier, P. (2000). *Theories of the Policy Process*, Boulder (Colo.), Westview Press.
- Secrétariat du Conseil du trésor, Québec. (2019). *Guide d'élaboration des politiques publiques*. Récupéré de https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/cadre_gestion/guide_elaboration_politiques_publicques.pdf
- Seradelgin, I. (1995). *Toward Sustainable Management of Water Resources*. The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, D.C., 33 p.
- Shrubsole, D., Walters, D., Veale, B. et Mitchell, B. (2017). Integrated Water Resources Management in Canada : the experience of watershed agencies. *International Journal of Water Resources Development*, 33 :3, pp. 349-359
- Yelle, J. (2012). La rivière des Mille-Îles toujours polluée. *Le Journal de Montréal*. Récupéré de <https://www.journaldemontreal.com/2012/04/06/la-riviere-des-mille-iles-toujours-polluee>