

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU DU QUÉBEC :
LA PRISE EN COMPTE DES DYNAMIQUES SOCIALES LOCALES DANS LA
GESTION PAR BASSIN VERSANT

THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE DU
DOCTORAT EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR
NICOLAS MILOT

JUIN 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse 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.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord et avant tout à remercier mon directeur de thèse, Laurent Lepage. En plus de m'encadrer pour ce projet, Laurent m'a accompagné au cours d'une réorientation importante de mon cheminement intellectuel et ensuite, dans ma volonté de pousser plus loin les questionnements découlant de mes expériences de recherche. Je conserve de mon passage à ses côtés une influence fort positive, notamment au sujet des exigences de la recherche en sciences sociales de l'environnement, de l'honnêteté intellectuelle et du plaisir de réfléchir aux caractéristiques de notre société. Je sais que nos collaborations seront encore nombreuses.

Je remercie également le *Conseil de recherche en sciences humaines du Canada* (CRSH) pour son appui financier par le programme de bourses de recherche doctorale. Ce financement m'a permis de réaliser de manière autonome un projet qui me tenait à cœur. J'ai pu grâce à cette autonomie me laisser prendre au jeu de l'enquête de terrain et développer une réflexion personnelle, détachée d'objectifs de recherche collectifs potentiellement contraignants.

Je prends le temps de remercier particulièrement les collègues enseignants avec qui j'ai eu la chance de travailler au cours de mon passage à l'*Institut des sciences de l'environnement*. Enseigner dans les cours de maîtrise en sciences de l'environnement est un privilège qui m'a permis d'acquérir une expérience importante, mais surtout de progresser au niveau intellectuel. Parmi ces collègues, je tiens à remercier – outre Laurent Lepage – Pierre Drapeau avec qui j'ai eu le plaisir de partager l'enseignement du cours de *Principes de gestion intégrée des ressources naturelles*. Cette expérience a sans aucun doute été une des plus formatrices dans le champ des sciences de l'environnement et je crois sincèrement que nous avons su, en trois années de collaboration, dépasser nos frontières disciplinaires respectives.

Par la même occasion, je remercie les étudiants qui ont servi de public à mon enseignement. Vos questions et commentaires m'ont été des plus précieux et j'ai eu grand plaisir à vous côtoyer chaque semaine.

Un merci particulier aux étudiants de maîtrise et de doctorat qui ont gravité autour de la *Chaire d'étude sur les écosystèmes urbains* au cours des six dernières années. Mélanie, Annie, Paula, Marie-Joëlle, Aude, Perrine, Sandra, Mathieu, Marie-Ève et Virginie – un univers drôlement féminin. Vous avez partagé vos réflexions, mais surtout, vous avez contribué à faire de la Chaire un lieu où il fait bon se rendre chaque matin.

Je remercie les membres de mon jury de thèse pour leur évaluation et leurs commentaires constructifs : Maya Jegen (UQAM), Nathalie Lewis (UQAR), Denis Salles (Toulouse-Le Mirail) et Laurent Lepage (UQAM).

Je veux exprimer ma plus grande reconnaissance aux membres des *Organismes de bassin versant* qui se sont prêtés au jeu de mon analyse. Nos rencontres ont été enrichissantes et sont au centre du travail que j'ai effectué. Mes « *rides* » de *char* pour aller vous rencontrer un peu partout au Québec et l'accueil que vous m'avez chaque fois réservé restent très présents à ma mémoire. Un merci particulier à Nancy Blanchette, Benoît Gravel et Stéphanie Martel, directeurs des OBV qui avez été des collaborateurs hors pairs.

À mes parents, qui avez suivi à distance mon aventure doctorale. Merci de votre soutien, je sais que vous êtes là, malgré la distance.

Enfin, ma petite famille, je vous dédie mes derniers remerciements. Zacharie et Laurent, vous êtes mon équilibre. L'alternance entre des discussions sur la méthode et l'apprentissage du cri des animaux est des plus saine. Valérie enfin, toujours intéressée à moi durant les moments faciles et plus difficiles. Si je sors heureux de ces quatre années, tu y es pour beaucoup!

AVANT-PROPOS

Cette thèse de doctorat s'inscrit dans un champ de formation particulier : les sciences de l'environnement. Bien que son contenu soit fortement orienté par des concepts propres à l'analyse sociologique de l'action publique, il importe de rappeler au lecteur où se situe ce projet de recherche dans notre champ de formation et par rapport à la conception que nous nous en faisons.

Le champ des sciences de l'environnement est vaste et constamment remis en question. Alors qu'une discussion épistémologique basée sur l'évolution des disciplines scientifiques est habituellement la scène où sont débattues les caractéristiques du champ des sciences de l'environnement, nous invitons le lecteur à considérer le problème selon un angle méthodologique. En effet, le point de départ de ce projet n'est pas une discipline scientifique, mais un objet : ici l'eau. Cet objet – et le fait que divers enjeux menacent son intégrité écologique – implique pour le ou les chercheurs une réflexion double axée sur la production de connaissance et d'actions. Cet appel simultané pour la recherche fondamentale et la recherche appliquée vise ainsi toutes sciences susceptibles de contribuer à la réalisation d'actions visant la prise en charge d'un enjeu environnemental. Bref, les sciences de l'environnement trouvent leur spécificité dans le fait qu'elles s'articulent autour d'enjeux environnementaux à solutionner.

Ainsi, la prise en charge des cours d'eau du Québec suppose la participation de deux axes de recherche scientifiques. Le premier vise à comprendre les processus écosystémiques et à développer les modalités d'aménagement appropriées. Le deuxième, quant à lui, devrait nous mener à comprendre l'impact du régime de gouvernance sur les usages de l'eau et à proposer des modifications – modestes ou draconiennes – afin de faire évoluer les comportements des usagers.

Notre projet s'inscrit dans ce deuxième axe. Nous avons voulu comprendre de quelle manière le régime de gouvernance de l'eau au Québec encadrerait le comportement des usagers des bassins versants et voir comment le recours aux approches collaboratives affecterait les

dynamiques existantes. Nous ne prétendons toutefois pas couvrir l'ensemble du spectre science fondamentale/science appliquée. Notre recherche vise la compréhension des dynamiques sociales accompagnant la mise sur pied d'approches collaboratives en matière de gestion de l'eau. Si nous identifions certains points de questionnement relatifs au modèle de gestion de l'eau proposé par l'État québécois, il ne s'agit toutefois pas d'un projet de recherche appliquée.

* * *

Au fil de nos travaux, nous avons acquis une certitude : la pertinence des sciences humaines au sein des sciences de l'environnement. La distinction entre *environmental sciences* et *environmental studies* est pour nous de moins en moins pertinente. Si elle permet de maintenir une certaine cohérence dans le découpage classique de nos structures universitaires, par contre la prise en charge des enjeux environnementaux nécessite l'acquisition simultanée de connaissances sur les dynamiques sociales et écologiques. Considérer le sens commun comme source de connaissances suffisante au niveau des sciences humaines serait une grave erreur.

Comprenez dans cet avant-propos un ferme plaidoyer en faveur du développement des sciences de l'environnement autour de leur spécificité première. Les sciences naturelles et humaines sont les deux faces d'une même médaille, chacune ne pouvant prétendre seule résoudre les défis auxquels nos sociétés sont aujourd'hui confrontées.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	v
LISTE DES FIGURES.....	xi
LISTE DES TABLEAUX.....	xii
LISTE DES ABBRÉVIATIONS.....	xiii
RÉSUMÉ.....	xv
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE DES COURS D'EAU AU QUÉBEC : UN ÉTAT DES LIEUX.....	29
1.1 Avant-propos et résumé du chapitre 1.....	29
1.2 Introduction.....	29
1.3 De l'idée de gestion à celle de gouvernance.....	31
1.4 La construction d'un modèle de gouvernance publique de l'eau au Québec : un survol historique.....	32
1.5 Quel est le contexte institutionnel de la mise en œuvre de la <i>Politique nationale de l'eau</i> ?.....	43
1.5.1 Des institutions publiques morcelées selon les fonctions de l'eau.....	43
1.5.2 Une conception technique et scientifique de l'eau au sein de l'administration publique.....	44
1.5.3 Répartition inégale des pouvoirs et responsabilités au sein de l'administration publique.....	45
1.5.4 Faible internalisation des coûts de l'eau par le marché.....	46
1.5.5 L'implication des communautés.....	47
1.6 Conclusion.....	48
1.7 Références du chapitre 1.....	50
CHAPITRE 2 : FROM THE PARTICIPATIVE FRAMEWORK TO COMMUNITIES REALITIES: THE CHALLENGES OF IMPLEMENTING STAKEHOLDER INVOLVEMENT IN QUÉBEC WATERSHED MANAGEMENT.....	55
2.1 Avant-propos et résumé du chapitre 2.....	55
2.2 Introduction.....	56
2.3 Theory and Methodology.....	57

2.3.1	The Participation Framework: An Analysis of Expertise and Legitimacy	57
2.3.2	Organizational Analysis of Social Participation	59
2.3.3	Reconnecting Substantive and Procedural Aspects	60
2.4	Social Participation in Québec Water Management	61
2.4.1	The Slow Construction of Québec's Water Policy	61
2.4.2	A Collaborative Approach for Watershed Management.....	63
2.5	Three Watershed Committees as Case Studies.....	64
2.5.1	The QWP Elaboration Process	67
2.5.2	Watershed Committees' Deliberative Process.....	68
2.5.3	Procedural Legitimacy of Watershed Committees' Deliberative Framework	70
2.5.4	Teachings from Organizational Analysis.....	71
2.5.4.1	Multiple Interests Relative to Social Participation	72
2.5.4.2	Multiple Mechanisms and the Preponderance of Expertise.....	74
2.5.4.3	An Organization which Initially has to Survive	75
2.5.4.4	A Strategic Stake which Justifies Participation	76
2.6	Reconnecting with Substantial Aspects.....	77
2.6.1	Ecological Interdependence and Stakeholders' Participation.....	77
2.6.2	Social Interdependence among Stakeholders.....	80
2.7	Conclusion	81
2.8	Références du chapitre 2.....	83
CHAPITRE 3 : ANALYSE ORGANISATIONNELLE DE LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT AU QUÉBEC : AJUSTEMENTS ET TENSIONS.....		87
3.1	Avant-propos du chapitre 3.....	87
3.2	Résumé	87
3.3	Introduction.....	88
3.4	Méthodologie.....	89
3.5	Cadre formel d'action	90
3.5.1	Les mandats et la structure générale	90
3.5.2	La représentativité des membres.....	91
3.5.3	Le statut légal de l'organisme.....	92
3.6	La dynamique organisationnelle des OBV	92

3.6.1	Les enjeux stratégiques dominants	92
3.6.2	Quels modes de participation?.....	94
3.6.3	Des organismes en mode « survie »	97
3.6.4	Les contours ondulants de la représentativité souhaitée.....	98
3.6.5	La prépondérance des enjeux procéduraux en cette période de mise sur pied des OBV	101
3.7	L'affirmation des OBV dans la gouvernance de l'eau	102
3.7.1	Trouver sa place auprès des usagers parmi les mécanismes existants.....	102
3.7.2	Être un lieu d'action?.....	103
3.7.3	Vivre avec les administrations publiques locales	105
3.8	Discussion.....	106
3.8.1	Reconfiguration des relations de pouvoir suite à l'apparition des OBV	107
3.8.2	Des organismes qui soutiennent la règle publique ou orientés vers la prise en charge du bassin versant par la communauté	108
3.8.3	Quelle légitimité, autorité et imputabilité?.....	109
3.9	Conclusion.....	112
3.10	Références du chapitre 3	115
 CHAPITRE 4 : L'ORGANISATION SOCIALE ET LA GOUVERNANCE DE L'EAU ...		119
4.1	Avant-propos du chapitre 4	119
4.2	Résumé	119
4.3	Introduction	120
4.4	Réactualiser le débat sur les notions d'organisation sociétale et d'organisation communautaire	121
4.5	Un cadre d'analyse pour comprendre le fait communautaire.....	125
4.5.1	Des communautés réunies autour d'éléments fédérateurs.....	125
4.5.2	La manifestation d'un capital social.....	128
4.5.3	Les modes d'expression des collectivités locales au sein de la gouvernance	130
4.6	Discussion.....	134
4.7	Le fait communautaire et la gestion par bassin versant au Québec : dix questions.....	136
4.7.1	Le bassin versant est-il un objet organisateur du fait communautaire?.....	136

4.7.2	L'« homogénéité » de certaines collectivités est-elle un facteur d'organisation sociale?	137
4.7.3	Comment les intérêts organisent-ils l'action collective?	138
4.7.4	Est-ce que des valeurs partagées guident le comportement des acteurs de l'eau?	139
4.7.5	Quels éléments caractérisent le réseau social constitué par les OBV?	140
4.7.6	Y a-t-il « communauté » quand des acteurs importants restent à l'écart? ...	141
4.7.7	De quelle manière s'exprime le travail des collectivités impliquées au sein des OBV dans la gouvernance de l'eau?.....	142
4.7.8	Y a-t-il réciprocité et confiance entre les acteurs de l'eau?	143
4.7.9	Peut-on parler de coexistence de modes d'organisation sociale?	144
4.7.10	Quelle est l'influence de cette coexistence de mode d'organisation sociale sur le recours généralisé aux approches participatives?	145
4.8	Conclusion	146
4.9	Références du chapitre 4.....	148
CONCLUSION GÉNÉRALE.....		155
ANNEXES.....		175

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 : Articulation des trois pôles de gouvernance	31
Figure 2.1: Case Study Areas	65

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 : La Commission Legendre : 8 orientations majeures pour une réforme de l'eau au Québec	36
Tableau 1.2 : Création des premiers comités de bassin versant au Québec	41
Tableau 1.3 : 8 principes directeurs pour la gestion par bassin versant au Québec	42
Table 2.1 : Legitimacy criteria for collaborative approaches to watershed management	60
Table 2.2 : Study cases specifications.....	66
Table 2.3 : Evaluation of the participative frameworks related to Québec water issues	67
Tableau 3.1 : Trois approches pour le débat public.....	95
Tableau 3.2 : Légimité, autorité et imputabilité dans le développement des Organismes de bassin versant au Québec	111
Tableau 4.1 : Synthèse des éléments caractéristiques du fait communautaire	131

LISTE DES ABBRÉVIATIONS

ABRINORD	Agence de bassin versant de la rivière du Nord
ASO	Analyse stratégique des organisations
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CA	Conseil d'administration
CAPSA	Corporation d'aménagement et de protection de la Sainte-Anne
CEPJE	Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau
COBARIC	Comité de bassin de la rivière Chaudière
COGESAF	Comité de gestion du bassin versant de la rivière Saint-François
GIEBV	Gestion intégrée de l'eau par bassin versant
IWM	Integrated Watershed Management
LQE	Loi sur la qualité de l'environnement
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MDDEP	Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs du Québec
MENV	Ministère de l'environnement (avant 2002)
MRC	Municipalité régionale de comté
MRN	Ministère des Ressources naturelles (ou des Richesses naturelles)
OBV	Organisme de bassin versant
OSBL	Organisme sans but lucratif
PAEQ	Programme d'assainissement des eaux du Québec
PDE	Plan directeur de l'eau
PNE	Politique nationale de l'eau du Québec
QWP	Québec Water Policy
ROBVQ	Regroupement des organismes de bassin versant du Québec
SPE	Service de protection de l'environnement
UPA	Union des producteurs agricoles
ZIP	Comité ZIP (zone d'intervention prioritaire)

RÉSUMÉ

La gouvernance de l'eau s'est grandement transformée au cours des vingt dernières années. Alors qu'à la fin des années 1960, une première génération d'actions collectives s'était essentiellement centrée autour de l'État, on observe aujourd'hui des modèles de gouvernance plus complexes où s'articulent les actions de l'État et de la société civile. L'adoption de la *Politique nationale de l'eau* en 2002 confirme que le Québec se déplace d'un modèle de gouvernance stato-centré vers une forme d'action collective davantage multipartite. Plus spécifiquement, la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant et le recours généralisé aux approches collaboratives témoignent de l'intention de l'État québécois de transformer le régime de gouvernance de l'eau.

Or, la mise en place d'un tel modèle implique une série d'ajustements cohérents aux dynamiques sociales locales des collectivités visées. Cette thèse vise à comprendre ces ajustements. Selon une perspective néo-institutionnelle, nous expliquons l'influence qu'ont le contexte institutionnel et les dynamiques sociales l'un sur l'autre. Pour ce faire, nous avons analysé trois *Organismes de bassin versant* (OBV), lieux dédiés aux approches collaboratives. Nous avons d'abord réalisé le portrait du contexte institutionnel. Ensuite, nous avons procédé à l'étude des dynamiques organisationnelles de chaque organisme par une démarche d'enquête par entretiens semi-dirigés. Enfin, notre démarche inductive nous a mené à nous interroger sur un facteur précis influençant l'ajustement du modèle de gouvernance proposé : le mode d'organisation sociale des collectivités.

L'étude du contexte institutionnel indique que la gestion de l'eau au Québec est fortement structurée par des institutions publiques. Ces institutions sont morcelées entre différents ministères selon les fonctions de l'eau, divisant dans l'administration publique les actions de lutte à la pollution de celles liées au développement économique. Également, on observe le rôle incontournable des administrations publiques locales en matière d'aménagement et d'approvisionnement en eau potable. Toutefois, ces dernières détiennent peu de pouvoir d'initiative en matière de gestion de l'eau. Il en résulte une coupure entre les processus de définition des règles (centralisés) et de leur mise en œuvre (locaux). Enfin, nous remarquons que les collectivités locales s'impliquent essentiellement par la production d'actions concrètes sur leur milieu et non par la création d'institutions civiques à leur échelle.

L'analyse organisationnelle des dynamiques sociales locales démontre que les ajustements du modèle de gouvernance proposé par l'État s'effectuent sur deux plans : au niveau de la dynamique interne des OBV et sur la scène régionale de la gouvernance de l'eau. De ces deux perspectives, nous dégageons certaines tensions. D'abord, la jeunesse des organismes étudiés oblige les acteurs locaux à se positionner par rapport à la pertinence même des OBV comme nouvel espace collaboratif. Ensuite, chaque cas étudié témoigne d'un débat relatif à la possibilité pour un OBV de réaliser des actions concrètes sur le terrain – alors que sa mission première en est une de concertation – ou à l'éventualité de prendre position envers certains enjeux précis. Également, l'articulation du rôle des OBV au sein des administrations publiques locales est au cœur des ajustements organisationnels. Enfin, et de manière générale,

deux visions du rôle des OBV s'affrontent chez les acteurs de l'eau : l'OBV doit soutenir la règle publique ou il doit être le lieu de production d'institutions civiques locales.

Selon nous, le mode d'organisation sociale des collectivités permet d'expliquer les tensions observées. En posant comme prémisse la présence générale de repères sociétaux auxquels se réfèrent les acteurs de l'eau, nous avons élaboré une grille d'analyse visant à repérer l'existence de faits communautaires, eux aussi structurant l'action individuelle et collective. L'utilisation de cette grille nous permet de constater l'impact de l'organisation sociale sur le modèle collaboratif, de même que sur l'inévitable complémentarité entre l'État et la société civile. Nos travaux montrent que les faits communautaires se développent inégalement entre les collectivités étudiées et qu'il en découle une disposition inégale de ces dernières à jouer le jeu de la gestion par bassin versant telle que définie par l'État.

Sur la base de ces résultats, nous concluons que le modèle de gouvernance présenté par l'État comme une « solution » aux enjeux hydriques peut être considéré par les collectivités interpellées comme un « problème à résoudre ». Les OBV ne sont pas des institutions en soi, mais un processus où peut être modifiée la manière dont on perçoit les institutions existantes et où peuvent être élaborées de nouvelles institutions. Sachant que les réponses à ces défis sociaux seront multiples, il est essentiel de définir un partenariat clarifiant le rôle de chaque pôle de gouvernance. Ce partenariat peut s'inscrire dans le paradigme administratif actuel en précisant la manière d'articuler le produit des approches collaboratives aux rôles de l'État, notamment via les administrations publiques locales. Toutefois, la gouvernance actuelle de l'eau appelle à la reconfiguration de la légitimité de chacun des acteurs et certaines collectivités souhaitent participer activement au développement du cadre institutionnel. Dans ce contexte, la définition d'un partenariat public-civique nécessite le dépassement des seules dimensions procédurales et l'inclusion d'une réflexion sur les aspects substantiels de la gouvernance. Ce faisant, le Québec inscrirait pleinement son modèle de gestion de l'eau dans le nouveau paradigme de la gouvernance.

Mots clés : Gouvernance de l'eau, approches collaboratives, gestion par bassin versant, mode d'organisation sociale, analyse organisationnelle, gestion intégrée, Québec.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au Québec, la gouvernance de l'eau traverse une période d'ajustements depuis l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* (PNE) en 2002. Si, selon certains, plusieurs éléments constitutifs d'une politique de l'eau manquent toujours à l'appel (système de redevances, statut légal clair, ministère de l'Eau)¹, une nouvelle approche en matière de gouvernance se met néanmoins tranquillement en place : la *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant* (GIEBV). La création des *Organismes de bassin versant* (OBV) a en effet officialisé la participation de la société civile en un effort de développement d'une vision commune des usages de l'eau et des bassins versants. Découlant d'une intense réflexion tenue à la fin des années 1990 (BAPE, 2000), la GIEBV s'inscrit au sein d'une tendance internationale forte qui vise à recourir aux approches collaboratives décentralisées en environnement, et marque une rupture par rapport aux modes traditionnels de gestion de l'eau.

Des politiques environnementales de première génération à aujourd'hui

Depuis la moitié du XX^e siècle, l'État québécois fait face à de nombreux enjeux hydriques : dégradation de la qualité de l'eau, inondations, drainage agricole et protection des milieux humides. Comme c'est le cas pour la majorité des pays occidentaux, ces enjeux ont été pris en charge par des agences publiques provinciales et régionales poursuivant des logiques sectorielles (Durant, O'Leary et Fiorino, 2004; Klyza et Sousa, 2008). La gestion des enjeux est menée selon une logique technocratique, limitant la participation de la société civile à la tenue d'activités d'information et de consultation (Sabatier *et al.*, 2005 : 3). Il n'en demeure pas moins que plusieurs grandes politiques de l'eau ont été adoptées de par le monde : aux États-Unis, le *Water Quality Act* (1965) et le *Water Pollution Control Act Amendments* (1972); en France, la première loi cadre date de 1964; au Canada, la Loi sur les ressources en eaux (1970). Au Québec, diverses agences s'attaquent aux problèmes d'épuration des eaux

¹ Nous précisons qu'au moment d'écrire cette thèse, plusieurs éléments relatifs à la gouvernance de l'eau sont en cours de révision ou d'élaboration au sein des autorités québécoises responsables. On peut penser au redécoupage territorial de la gestion par bassin versant, au dépôt du Projet de Loi 92 sur le caractère collectif de la ressource eau, à l'augmentation du financement lié à la gestion par bassin versant dans le budget du printemps 2008, ainsi qu'à l'octroi d'un budget en vue de la création du Bureau des connaissances sur l'eau.

usées municipales. Visant généralement des types spécifiques de pollution ou des enjeux géographiques, ces politiques « de première génération » envisageaient la gestion de l'eau de manière ponctuelle – au niveau spatial et temporel – sans nécessairement voir le bassin versant comme un tout². Il faut néanmoins reconnaître les gains majeurs obtenus par ces premiers efforts. Au Québec, des améliorations notables ont été observées au niveau des effluents municipaux et de certains secteurs industriels (Pinchaud, 1997; Québec, 1999).

De nos jours, la nature des problèmes hydriques confronte les politiques de première génération à leurs propres limites. Les problèmes de « deuxième ordre » – ou de deuxième génération – mettent en évidence les conflits entre les usagers de l'eau (Scholtz et Stiffl, 2005). Les enjeux de pollution diffuse rendent également difficile l'établissement d'un lien de responsabilité quantifiable entre les pollueurs et l'état d'un bassin versant (Graham, 1999; Kettl, 1998). Enfin, la protection de la biodiversité s'impose de plus en plus comme défi transversal à la gestion des usages de l'eau (Berkes, 2007; Chan *et al.*, 2007; Pearce, 2007). Par conséquent, les approches traditionnelles – centralisées, technocratiques et reposant sur une approche réglementaire – se voient adresser plusieurs critiques : insatisfaction face aux décisions prises par des autorités centrales loin des problèmes, scepticisme quant à la capacité de l'approche légale à résoudre les problèmes émergents, absence de consensus entre les visions nationales et locales sur l'utilisation des ressources en eau (Lowry, 2003; Sabatier *et al.*, 2005).

En réaction aux difficultés des politiques publiques traditionnelles à prendre en charge les enjeux mentionnés ci-dessus, certaines propositions sont avancées. William R. Lowry (2003) les regroupe autour de trois axes devant favoriser une utilisation plus efficace et durable des ressources naturelles : la privatisation, la mise en place d'une gestion écosystémique et la décentralisation. Ces axes découlent de perception des problèmes très distinctes. D'abord, les tenants de la privatisation voient dans l'action de l'État une approche inefficace où les ressources publiques et les ressources naturelles ne sont pas utilisées de manière optimale (Merret, 1997; Smith, 1974). L'attribution d'une valeur à l'eau, notamment par un système de

² On associe généralement le territoire du bassin versant à celui de *bassin de drainage*, i.e. le territoire où tout ruissellement de l'eau aboutit à un seul cours d'eau (rivière, lac, mer intérieure) (Heathcote, 1998).

droits de propriété cohérent, permettrait, selon ces auteurs, d'utiliser les mécanismes du marché afin de permettre une meilleure allocation de la ressource. Ensuite, le développement d'une science écosystémique influence le développement de nouveaux modèles de gestion. Ce mouvement vise aussi bien la transformation d'usages existants afin de respecter les limites naturelles des écosystèmes, la prise en compte des interconnexions entre les divers éléments d'un système ou la gestion effective d'une activité à l'échelle du paysage afin d'assurer le maintien des fonctions écologiques (Yaffee, 1999). Enfin, la décentralisation est proposée dans plusieurs pays en réaction au manque de confiance important de la population envers la capacité des agences centralisées de prendre en charge les nouveaux enjeux environnementaux. Un transfert des responsabilités et des pouvoirs vers les autorités locales ou régionales devrait faciliter la prise de décisions plus cohérentes avec les objectifs locaux liés à l'utilisation des ressources naturelles et avec le fait de vivre avec les retombées négatives et positives de telles activités (Scheberle, 2004).

La gestion par bassin versant se trouve à la confluence de ces trois propositions. En premier lieu, il s'agit d'une approche de gestion qui repose sur une unité biophysique intégratrice des activités ayant une incidence sur l'eau. La gestion de l'eau délaisse une perspective technique où les cours d'eau sont essentiellement vus comme un système « de tuyauterie », pour s'engager dans une approche plus cohérente avec les dimensions écosystémiques liées au cycle de l'eau. Deuxièmement, en prenant comme unité de gestion un territoire plutôt que des cours d'eau, la gestion par bassin versant inclut la dimension territoriale des usages de l'eau et du même coup, la prise en compte des régimes de propriété existants. Enfin, à l'échelle infra-étatique, le bassin versant est généralement conciliable avec l'idée de décentralisation, le territoire en question étant habituellement de plus petite taille que les divisions administratives. Or, si cette décentralisation s'effectue sur la base d'une logique géographique découlant de la pertinence écosystémique de gérer l'eau par bassin versant, elle constitue un changement social et politique important pour plusieurs collectivités, de même que pour l'État qui doit reconsidérer son rôle de gestionnaire unique.

Parallèlement, la gestion par bassin versant s'inscrit dans le cadre d'un recours grandissant aux expériences de démocratie participative dans le champ de l'environnement. Ces

initiatives favorisent une implication accrue des acteurs de la société civile quant à la prise en charge d'enjeux traditionnellement gérés par l'action de l'État. À l'échelle locale, le contexte actuel est favorable à la mise sur pied d'approches collaboratives, telles que la gestion par bassin versant. Loïc Blondiaux (2004) souligne le consensus fort autour de la démocratisation de la sphère publique locale et l'ouverture au niveau législatif d'espaces formels de participation pour les acteurs de la société civile. Toutefois, l'auteur nous rappelle que si l'expérimentation de la démocratie participative est de plus en plus effective, « [...] les moyens conceptuels et intellectuels dont nous disposons pour penser ce renouvellement des formes démocratiques ne sont pas à la hauteur de l'enjeu » (Blondiaux, 2004 : 9). En effet, si plusieurs argumentent en faveur d'une ouverture de l'action publique à la participation de la société civile, notamment en raison d'éventuels gains démocratiques, de nombreuses questions demeurent en suspens tant d'un point de vue substantiel que procédural. Les enjeux de la représentativité des enjeux, de la légitimité de l'approche, de l'échelle de prise en compte des problèmes environnementaux, de l'égalité entre les participants ou de la compétence des acteurs locaux ne sont que quelques exemples avancés par Blondiaux.

À ces exemples, nous en ajoutons un qui à notre avis prend un sens particulièrement important dans le cas de la gestion par bassin versant, soit celui des critères d'admissibilité des participants. L'ouverture de l'espace public à la participation « citoyenne » a depuis une vingtaine d'années subi des modifications importantes, mais souvent subtiles, qui ont eu comme effet de redéfinir ce que Laurence Bherer appelle la « qualification citoyenne » (Bherer, 2006). En effet, si la citoyenneté pouvait être considérée initialement comme critère suffisant à la participation d'un individu à une démarche de démocratie participative, la notion de « porteur d'intérêt » (*stakeholder*) tend à se généraliser comme base de participation au sein des approches collaboratives en environnement. C'est le cas d'une majorité d'exemples de gestion par bassin versant sur le continent américain. À l'opposé, les Commissions locales de l'eau en France accordent une place privilégiée aux élus locaux et aux représentants de l'État.

On constate ainsi que des approches dites collaboratives peuvent en pratique prendre des formes variées où élus, citoyens, experts et porteurs d'intérêts – quelques-uns peuvent même

porter plusieurs chapeaux – collaborent dans des ratios différents et surtout en vue d'objectifs précis.

Les approches collaboratives et la gestion par bassin versant

La nature des enjeux hydriques de deuxième génération et le développement d'approches de gestion par bassin versant mènent à une coupure par rapport aux approches traditionnelles de gestion de l'eau, reposant sur l'action d'agences publiques centralisées (Sholtz et Stifel, 2005). La gestion par bassin versant repose sur l'implication d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux qui visent le développement d'une vision commune des enjeux et des actions à poser. Cette approche découle de deux tendances fortes dans le cadre de l'évolution des modèles de gouvernance en environnement : 1) l'intégration de la connaissance des écosystèmes aux institutions sociales et politiques, notamment par la mise sur pied de modèle décisionnel dynamique et évolutif (*adaptive management*) et 2) le déplacement de l'autorité et des responsabilités vers les échelles gouvernementales locales et les organisations non-gouvernementales (Laurie et Hibbard, 2008). Il existe de nombreux exemples de ce type d'approches collaboratives, notamment dans un contexte où plusieurs efforts sont mis de l'avant afin d'améliorer significativement la participation de la société civile à la gestion de l'eau (Beierle et Cayford, 2002; Beierle et Konisky, 2001).

De nombreuses études ont analysé ces expériences, démontrant l'importance d'aller au-delà de la rhétorique avancée. Plusieurs de ces études s'inscrivent dans un mode exploratoire et mettent l'accent sur des expériences ponctuelles de gestion par bassin versant (Bidwell et Ryan, 2006; Leach et Pelkey, 2001). L'attention se porte généralement sur les dimensions procédurales de la participation de la société civile et sur la capacité de cette dernière à résoudre les conflits d'usages (Moore et Koontz, 2003). Toutefois, une lecture attentive de l'impressionnante littérature consacrée à l'analyse des approches participatives de gestion par bassin versant impose la reconnaissance de la pluralité des expériences et de la difficulté de vouloir reproduire les bonnes pratiques d'un contexte à l'autre (Yaffee *et al.*, 1996). La tendance à vouloir identifier des *best-management practices* a rapidement été confrontée à la

difficile reproductibilité de ces dernières. Certaines observations peuvent néanmoins enrichir d'éventuelles réflexions théoriques sur le sujet.

Premièrement, on observe divers types de composition des organisations chargées de la mise en œuvre de la gestion par bassin versant. Moore et Koontz (2003) identifient trois types : basé sur les citoyens (*citizen-based*), basé sur les agences gouvernementales (*agency-based*) et un troisième type hybride des deux premiers (*mixed*). La première catégorie de cette typologie – *citizen-based* – laisse place à différents types de représentation de l'idée de « citoyen ». Ainsi, certaines approches mettent en scène les acteurs économiques, utilisateurs de la ressource eau, alors qu'ailleurs, les citoyens expriment davantage un mouvement de revendication d'une utilisation différente de leur environnement (Blomgren-Bingham, *et al.*, 2005).

Deuxièmement, l'effort de planification est le point central d'une vaste majorité d'expériences de gestion par bassin versant et constitue un facteur de réussite important (McGinnins *et al.*, 1999; Lubell, 2004). Malgré la variabilité des « produits » des approches participatives (Leach *et al.*, 2002), la capacité de mener à terme une action collective modifiant l'usage de l'eau et du bassin versant dépend de la dynamique accompagnant l'activité de planification, davantage que de l'exécution d'actions spécifiques.

Troisièmement, la mise sur pied d'approches collaboratives se fait régulièrement en l'absence d'une forme d'autorité dévolue aux organisations responsables (Moote *et al.*, 1997). Les approches collaboratives sont rarement liées aux processus décisionnels menant à la mise en place de mécanismes réglementaires (Bidwell et Ryan, 2006). Le produit de la collaboration s'insère ainsi au gré de la volonté politique en place ou grâce à la volonté des collectivités locales.

Quatrièmement, l'influence du régime de financement accompagnant les approches collaboratives doit être considérée avec grande attention et surtout, ne pas se limiter à la question des ressources financières disponibles. Certes, le sous-financement des organisations chargées de la gestion par bassin versant doit être considéré en regard à leur capacité d'agir.

Toutefois, les régimes de financement peuvent entraîner d'autres conséquences : compétitivité entre organismes, flou autour de la reddition de comptes, perception du rôle des agences publiques et parapubliques, rôle et importance des subventions privées, etc. Certains cas de figure sont à cet effet pertinents à considérer. Par exemple, le modèle français découlant de la Loi de 1964 renforce le lien entre les utilisateurs d'un bassin versant et sa gestion collective. Les *Agences financières de bassin versant* créées par la Loi sont en effet supportées par un système de redevances sur les usages de l'eau (Gleizes, 1987). Un autre exemple intéressant est celui des *Conservation Authorities*, en Ontario. Pour ces dernières, une part importante du régime de financement est liée à la taxe foncière des municipalités se trouvant sur le bassin versant (Ivey *et al.*, 2002).

En somme, plusieurs des obstacles auxquels la gestion par bassin versant fait face sont davantage de nature sociale et politique que géographique et scientifique (Bloomquist et Schlager, 2005). Si la gestion par bassin versant repose sur une pertinence écologique, sa mise en œuvre se traduit par une multitude d'adaptations. Les questions de la représentativité des intérêts, de la légitimité des participants et du processus, de l'équité des décisions et de la mise en œuvre des actions se traduisent en expériences variées qui sont souvent au centre des difficultés de mise en œuvre des approches collaboratives (Sabatier *et al.*, 2005). La compréhension de ces expériences doit ainsi aller au-delà des éléments structurels et appréhender la dynamique sociale et politique spécifique à chaque bassin versant. Les approches théoriques utilisées doivent permettre de rendre compte de la variété des cas possibles en s'attardant au fonctionnement même des organismes collaboratifs, à leur intégration au sein des autres mécanismes de la gouvernance de l'eau, et également envisager une possible généralisation de certains éléments d'analyse afin de participer à l'amélioration des modèles proposés.

Le modèle québécois de gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV)

C'est dans un contexte de recours de plus en plus fréquent aux approches collaboratives de gestion par bassin versant que le Québec s'est doté de son propre modèle dont nous exposons ici les principales caractéristiques. Comme nous l'avons mentionné dans les premières lignes

de cette introduction, le modèle québécois de GIEBV découle de l'adoption de la PNE en 2002 par le Gouvernement du Québec. La volonté affichée par l'État québécois est résumée de la manière suivante :

La gestion par bassin versant vise la concertation de l'ensemble des acteurs de l'eau concernés. Elle permet d'assurer une meilleure intégration des multiples intérêts, usages, préoccupations et moyens d'action des forces vives du milieu, dans une perspective de développement durable. Ce type de gestion devrait conduire à la mise en œuvre de solutions plus efficaces et, par conséquent, à une amélioration de la santé des cours d'eau, des lacs et des écosystèmes qui y sont associés (Québec, 2002 : 18).

Ainsi, le Gouvernement du Québec – via le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), responsable de la mise en œuvre de la PNE – décrète un modèle de gestion par bassin versant pour l'ensemble de son territoire. Ce modèle vise trente-trois (33) bassins versants prioritaires. Ces derniers sont ciblés en fonction de deux critères : la présence d'initiative locale existantes de gestion par bassin versant ou l'existence d'enjeux hydriques préoccupants interpellant cette nouvelle approche.

Pour chaque bassin versant prioritaire, un OBV est créé. Au sens de la PNE, un OBV est une table de concertation et de planification regroupant des acteurs représentatifs des usages de l'eau du milieu. Toujours dans l'esprit de la PNE, les OBV ne doivent pas se substituer aux acteurs de l'eau existants.

Chaque OBV reçoit un financement statutaire de 65 000 \$CAN par année de l'État. Ce financement peut être bonifié à l'échelle locale par des contributions venant de la part des divers acteurs de l'eau, municipalités, agents économiques ou particuliers.

Un OBV a comme principal mandat d'élaborer de manière concertée un *Plan directeur de l'eau* (PDE). Ce document comprend un portrait et diagnostic des enjeux hydriques du bassin versant, une hiérarchisation de ces enjeux et un plan d'action. Les actions identifiées de manière concertée sont par la suite mise en œuvre par une procédure de *Contrats de bassin*. Ces contrats sont signés entre l'OBV et l'acteur de l'eau concerné, le tout dans un esprit d'implication volontaire.

Le *Contrat de bassin* est issu du *Plan directeur de l'eau* et en devient un outil de mise en œuvre. Il décrit en détail les actions à entreprendre, leurs coûts, les maîtres d'œuvre et les partenaires engagés dans la réalisation des actions. Il comprend aussi un échéancier, un programme de suivi pour mesurer les résultats des actions ainsi que le montage financier nécessaire à leur exécution (Québec, 2002 : 21).

Enfin, l'OBV est constitué en tant qu'organisme à but non-lucratif (OBNL) au sens de la *Loi sur les compagnies* du Québec. Il est formé d'un Conseil d'administration (CA), lequel regroupe les membres représentatifs des usages du bassin versant. Un *Cadre de référence pour les organismes de bassin versant prioritaires* (ci-après « Cadre de référence ») rédigé par le MDDEP dicte les critères de représentativités à atteindre. Ainsi, le CA doit être formé de membres représentant trois collèges électoraux assignés à trois secteurs d'intérêt : le secteur municipal, le secteur socio-économique et le secteur communautaire. Chaque secteur doit représenter le tiers du CA (avec la possibilité d'osciller entre 20% et 40% de la représentation totale). Tel que conçu dans le Cadre de référence, le CA est le lieu de délibération au sein duquel la concertation des acteurs de l'eau doit se réaliser, tout en étant le lieu de gestion courante de l'organisme.

Questions de recherche

De manière générale, cette thèse vise à contribuer à la compréhension des dynamiques sociales et politiques caractérisant la mise en place des approches collaboratives de gestion de l'eau par bassin versant. Selon la perspective néo-institutionnelle qui sera proposée dans les pages suivantes, la question centrale de cette thèse peut se résumer comme suit :

Q1 Comment le cadre institutionnel influence-t-il les dynamiques sociales à l'échelle des collectivités visées par la PNE et de quelle manière ces dynamiques viennent-elles déterminer la portée du cadre proposé?

Pour y répondre, nous étudions la mise en place de la GIEBV au Québec, qui s'inscrit dans la mouvance expliquée précédemment. L'objet autour duquel est développé notre démarche empirique est l'*Organisme de bassin versant*, chargé de la mise en œuvre de la GIEBV. Le contexte québécois a suscité peu d'études jusqu'à présent. Certes, on dénombre quelques

études de cas (Bachand, 2003; Banville, 2006; Ser, 2006; Tremblay, 2005; Vachon, 2004), l'analyse de dimensions instrumentales et procédurales (Brun et Lasserre, 2006; Luyet *et al.*, 2005; Prével *et al.*, 2004) ou l'analyse factuelle des impacts de la GIEBV de manière générale ou sur un secteur d'activité particulier (Brun, 2007; Francoeur, 2006). Toutefois, peu d'efforts ont mené à une réflexion sur les éléments substantiels des dynamiques sociales et de leur impact sur la mise en œuvre de la GIEBV. Nous prétendons par notre thèse y apporter une contribution certaine.

Le contexte de la GIEBV suscite également certaines interrogations propres au cas choisi et contribue à l'originalité de la thèse. Ces interrogations sont de deux ordres. En premier lieu, la GIEBV est un modèle de gestion par bassin versant développé par l'administration publique québécoise qui généralise le recours aux approches collaboratives sur l'ensemble de son territoire. Le modèle rationnel développé par l'État se « frotte » ainsi à autant de dynamiques locales que de bassins versants ciblés, chacune ayant sa propre vision de l'action collective et du rôle de l'État. Dans cette situation, la mise en œuvre de la GIEBV implique l'inévitable ajustement entre la rationalité de l'État central et la nature de l'organisation sociale des collectivités locales concernées (Lepage, 2005). La généralisation des approches collaboratives soulève la question suivante :

Q2 Quelles sont les conséquences du recours aux approches collaboratives sur la gouvernance de l'eau (i.e. sur les autres mécanismes de gouvernance)?

En deuxième lieu, l'adoption de la PNE s'étant concrétisée en 2002, le cas étudié est relativement récent. Nous étudions donc un modèle de gestion par bassin versant et des organismes jeunes, vivant leurs premières années. Si cette situation a entraîné des choix méthodologiques (voir section suivante), elle n'en demeure pas moins intéressante. Les changements apportés par la GIEBV à la gouvernance de l'eau ne peuvent être compris qu'à partir des textes officiels et de l'analyse de leurs forces et faiblesses structurelles. Certaines critiques hâtives de l'action des OBV peuvent être attribuables à la jeunesse des organismes et corrigées avec le temps, alors que d'autres trouvent des fondements beaucoup plus profonds que le simple cadre structurant leur action. Ainsi, l'analyse des dynamiques sociales et politiques accompagnant la mise en œuvre de la GIEBV se doit de considérer une dernière

question de recherche portant sur la distinction entre les enjeux liés à l'étape d'initiation de l'action collective et ceux plus transversaux qui risquent de caractériser à long terme la gouvernance des bassins versants québécois :

Q3 Quels enjeux caractérisent les étapes d'initiation de l'action collective et quels sont ceux qui caractériseront à long terme la gouvernance des bassins versants québécois?

Les questions posées débordent le champ de la gouvernance de l'eau. Au Québec, la gestion des ressources naturelles et de l'environnement est caractérisée par la mise sur pied d'une foule de lieux de concertation découlant de modèles développés par les administrations publiques : Table de concertation forestière régionales, Comité des Zones d'interventions prioritaires (Comités ZIP) et Commission des ressources naturelles et du territoire. Les réflexions menées dans cette thèse s'inscrivent dans une mouvance qui connaît ces dernières années une accélération manifeste.

Design de la recherche : approche conceptuelle et méthodologie générale

Le néo-institutionnalisme comme cadre conceptuel

Nous posons l'analyse de la dynamique sociale et politique dans un contexte de gestion par bassin versant en des termes néo-institutionnels. Comprendre ces dynamiques revient à voir de quelle manière les « règles » encadrant l'action collective et le comportement des acteurs sociaux – en regard à l'eau et au bassin versant – s'influencent mutuellement. Il ne s'agit donc pas de faire une lecture purement institutionnelle ou organisationnelle de la gouvernance de l'eau, mais bien de considérer simultanément ces deux dimensions.

Le « néo-institutionnalisme » est un terme de plus en plus utilisé en sciences politiques et découle de réflexions souvent réalisées isolément. Hall et Taylor (1996) identifient trois approches analytiques différentes se réclamant du néo-institutionnalisme : l'institutionnalisme rationnel (*rational choice institutionalism*), l'institutionnalisme sociologique (*sociological institutionalism*) et l'institutionnalisme historique (*historical institutionalism*). Ces trois approches visent à « élucider le rôle que jouent les institutions

dans la détermination des résultats de l'action sociale et politique » (traduction libre de Hall et Taylor, 1996 : 5) et insistent toutes sur l'importance de s'intéresser à l'interaction qu'il y a entre les institutions et le comportement des acteurs³.

Nous présentons ici brièvement les grandes lignes de ces trois approches afin de nous situer par rapport à elles. L'institutionnalisme rationnel met l'emphase sur l'importance des éléments de calcul que sont, entre autres, les droits de propriétés, les coûts de transaction et la recherche de retour sur l'effort consenti (Moe, 1984). Influencé par les travaux de Williamson (1981), le développement de la vie organisationnelle s'explique par l'effort visant à réduire les coûts de transaction. L'émergence d'institutions s'effectue dans cette logique, l'institution engendrant les coûts de transaction les plus faibles ou les meilleurs rendements s'imposant aux autres. Quatre fondements principaux caractérisent cette approche. Un, les acteurs concernés sont dotés de préférences considérées constantes dans le temps, qui leur permet d'évaluer les éléments de calcul exposés précédemment. Deux, l'action collective est vue comme une série de dilemmes où les acteurs visent à maximiser l'atteinte de leurs propres objectifs. La production d'objectifs collectifs s'avère un point de questionnement névralgique (Ostrom, 1990). Trois, le comportement d'acteur est déterminé à partir d'un calcul stratégique profondément influencé par la manière dont celui-ci entrevoit l'action potentielle des autres acteurs. Les institutions ont ainsi comme objectifs de structurer l'action des individus et de limiter l'étendue des actions possibles, voire de les rendre prévisibles. Enfin, quatre, les institutions reposent grandement sur l'acceptation volontaire des acteurs de jouer selon des règles qui apportent davantage de bénéfices que les autres configurations institutionnelles possibles.

L'institutionnalisme sociologique a principalement été développé dans le champ de l'analyse des organisations (DiMaggio et Powell, 1991; Hall et Taylor, 1996). Son origine réside dans la remise en question de la distinction traditionnellement tracée entre les aspects rationnels et les aspects culturels de la vie organisationnelle. Pour les tenants de cette approche, les

³ Les institutions sont les « règles » formelles et informelles qui influencent le comportement des individus (March et Olsen, 1984; Ostrom, 2007). On y retrouve les lois, les politiques, les plans et les programmes définis par les agences publiques, de même que les normes construites et partagées dans une communauté (croyances, valeurs, représentations).

institutions ne sont pas seulement adoptées en fonction de leur « efficacité »; elles peuvent également résulter d'une transmission de pratiques culturellement développées parmi les membres d'une collectivité (Meyer et Bowan, 1977). Tout comme pour l'approche rationnelle, l'institutionnalisme sociologique repose sur certaines conceptualisations. D'abord, les institutions sont considérées dans leur ensemble, regroupant non seulement les règles formelles, les procédures ou les normes, mais également les symboles, les valeurs ou les préceptes moraux. Ensuite, l'approche propose une compréhension distincte de la relation entre institution et action individuelle. Alors que l'approche rationnelle perçoit cette relation au travers de l'action de calcul stratégique des individus, l'institutionnalisme sociologique propose qu'en plus, les institutions influencent aussi les préférences, voire l'identité. Enfin, les nouvelles pratiques institutionnelles ne sont pas seulement adoptées en raison de leur efficacité, mais jouent également un rôle de renforcement – rendre légitime – de l'action collective ou de la présence de certains participants.

L'institutionnalisme historique met l'emphase sur l'impact structurant des institutions sur le comportement des individus et sur l'action collective, et sur le développement historique des institutions, conséquence de la « pratique » de la mise en œuvre des normes. L'approche s'inspire d'abord d'un courant structuro-fonctionnaliste voyant les institutions comme le facteur principal encadrant les comportements et l'action organisée (Almond et Powell, 1966). Également, elle accorde une attention particulière aux inégalités produites par les institutions organisant l'action collective, à la manière dont les institutions distribuent le pouvoir inégalement parmi les groupes sociaux. L'institutionnalisme historique se démarque aussi en s'intéressant principalement au développement historique des institutions. Les institutions sont perçues comme étant des caractéristiques durables de l'action collective, se développant selon certains schèmes (Krasner, 1988). Plusieurs efforts consistent ainsi à comprendre ces schèmes, à en expliquer les caractéristiques durables, de même qu'à comprendre les moments de crises menant à des changements institutionnels substantiels.

Les trois courants présentés s'inter-influencent fréquemment dans la compréhension de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles. En fait, comme le souligne Frédéric Mérand (2008), cette typologie « des » néo-institutionnalismes cache une cohérence

certaine entre les courants. Effectivement, plusieurs institutionnalistes aujourd'hui « [...] définissent l'institution comme un ensemble de représentations partagées, de pratiques sociales, de normes et de règles formelles et informelles qui façonnent l'interaction humaine » (Mérand, 2008 : 26).

C'est donc dans cet esprit néo-institutionnaliste général que nous positionnons notre projet de recherche. À défaut de s'inscrire dans un cadre purement rationnel, historique ou sociologique, nous faisons appel dans notre analyse à une pluralité de cadres conceptuels qui permettent de structurer notre compréhension d'une inter-influence entre un champ institutionnel devant structurer le comportement des acteurs de l'eau et la dynamique développée par ces acteurs mis en situation d'interrelations.

Méthodologie générale ou petite histoire de thèse

La thèse doit refléter l'histoire du chercheur devant son terrain. Dans notre cas, la séquence méthodologique utilisée s'avère être le témoignage le plus concret de cette histoire.

Nous avons d'abord campé notre méthodologie dans une posture inductive⁴. Trois raisons justifient ce choix. Premièrement, il importe de rappeler que la question générale – à savoir « De quelle manière les dynamiques sociales et politiques se sont développées dans les collectivités suite à la mise en place de la GIEBV? » – est posée dans le cadre de travaux en sciences de l'environnement. Il s'agit pour nous d'un élément explicatif important; en effet, selon nous, les sciences de l'environnement s'articulent autour d'enjeux qui invitent différentes disciplines à participer à leur description et à proposer ultimement un regard normatif. Ces enjeux n'impliquent pas *a priori* une démarche disciplinaire plutôt qu'une autre. La rencontre du chercheur et du terrain de recherche risque fort de l'aiguiller vers certains concepts, plus pertinents à considérer.

⁴ Par posture inductive, nous entendons une posture intellectuelle selon laquelle la formulation d'une explication générale découle de l'accumulation d'observations singulières (Lessard-Hébert *et al.*, 1995).

Ensuite, il nous apparaît utopique d'aborder cette question de recherche en visant à expliquer de quelle manière se développe *la* gestion par bassin versant au Québec. Les multiples contextes de mise en œuvre produisent des dynamiques sociales aussi variées, difficilement prédictibles par un modèle théorique. Ce contexte de recherche implique que les cas étudiés livrent au chercheur des détails sur le fonctionnement de l'action organisée, détails qu'une approche hypothético-déductive pourrait omettre par souci de valider ou falsifier une hypothèse particulière. Troisièmement, le faible nombre d'études réalisées sur le modèle québécois de GIEBV et les nombreuses inconnues appréhendées rendent difficile la formulation d'hypothèses générales sur la nature des dynamiques sociales et politiques.

Il importe de préciser que la démarche inductive ne s'oppose pas selon nous à une approche hypothético-déductive. En fait, nous concevons que notre projet pourrait très bien s'inscrire dans les premières analyses de la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau dans les collectivités québécoises et que, de l'accumulation d'études empiriques du même genre, pourraient être formulées les bases permettant l'élaboration d'hypothèses de recherche devant elles être confirmées ou falsifiées.

Ayant donc opté pour le néo-institutionnalisme et l'approche inductive, nous avons développé notre travail de recherche autour des objectifs suivants.

Nous procédons d'abord au repérage et à l'analyse des éléments institutionnels caractérisant le contexte de la gouvernance de l'eau et des bassins versants du Québec. Ce travail est basé sur le recensement des écrits caractérisant l'évolution de la gouvernance de l'eau et des réflexions ponctuelles ayant été émises sur le sujet. L'objectif premier de cette étape de la recherche est d'alimenter la discussion sur les dynamiques sociales et politiques, et non d'identifier des schèmes évolutifs au sens de l'institutionnalisme historique. Nous inscrivons notre réflexion selon ce que plusieurs auteurs appellent un *nouveau paradigme de la gouvernance*.

La formulation d'un nouveau paradigme de gouvernance repose sur l'idée générale que la coordination des actions des membres d'une société découle de l'articulation des repères

émanant de l'État, du marché et de la société civile (Agrawal et Lemos, 2007; Lévesque, 2003; Mayntz, 1998). Ce nouveau paradigme découle de la reconnaissance que la recherche des moyens permettant la coordination des actions individuelles se fait dans un contexte où les ressources, pouvoirs et informations sont distribués dans la société et qu'aucun acteur ne peut remplir seul le rôle de gestionnaire. Il s'agit ainsi – dans sa forme descriptive – d'une conception multipartite de la gouvernance.

Selon Chevallier (2003), la problématique de la nouvelle gouvernance appliquée à l'État implique deux inflexions au paradigme de l'administration publique traditionnelle. D'une part, « [...] l'État n'est plus le seul maître à bord. Il est contraint [...] de tenir compte de l'existence d'autres acteurs qui sont amenés à participer, d'une manière ou d'une autre, dans un cadre formel ou de façon informelle, à la prise de décision » (Chevallier, 2003 : 207). D'autre part, cette ouverture de l'action collective favorise la recherche de solutions consensuelles. S'il accepte l'inclusion d'autres acteurs aux processus menant à la décision, l'État renoncerait à une décision de type « autoritaire » de sa part et devrait miser sur la culture du compromis.

Le nouveau paradigme de la gouvernance n'est pas sans conséquence pour la société civile. Il renvoie à un positionnement différent des acteurs de la société civile vis-à-vis la règle publique. En effet, dans le cas de l'utilisation du territoire et des ressources naturelles, la norme publique mise en œuvre par l'État incarnait l'encadrement général des usages. La nouvelle gouvernance invite la société civile à se considérer comme partenaire de l'organisation de l'action collective et des comportements individuels. Que ce soit dans une mise en œuvre plus efficace des normes publiques existantes ou dans l'élaboration de nouvelles règles, la société civile se voit accorder – théoriquement – un rôle plus actif dans les processus d'élaboration, de décision et de mise en œuvre. Les acteurs de la société civile doivent désormais être en mesure d'utiliser simultanément et stratégiquement les logiques d'action à leur disposition (mobilisation, lobbying, action, collaboration).

Nous avons ensuite eu recours à l'*Analyse stratégique des organisations* (ASO) afin de saisir les enjeux organisationnels liés à la mise en place de la GIEBV. Cette approche s'inscrit dans une posture de recherche inductive :

« [L'analyse] récusé en les relativisant tous les déterminismes du contexte, de l'environnement, de la structure « objective des problèmes ». La question qu'elle pose se situe à un autre niveau de réalité et d'analyse : celui des contraintes spécifiques que font peser sur la capacité d'action, de développement et de changement d'un ensemble, comme de chacun de ses membres, les conditions et modalités, bref, les construits, des jeux à travers lesquels ceux-ci sont parvenus à trouver leur coopération. Or, à cette interrogation, il n'existe pas de réponse générale » (Crozier et Friedberg, 1977 : 452).

L'approche de concertation favorisée par la GIEBV se prête bien à ce type d'analyse. On y retrouve en effet un système d'acteurs, plus ou moins défini, au sein duquel des individus tendent à concilier autant que faire se peut l'atteinte d'objectifs individuels et collectifs. L'ASO s'attarde donc à comprendre de quelle manière les acteurs développent, face à des enjeux qui leur sont pertinents, des comportements stratégiques leur permettant d'atteindre leurs objectifs (Amblard *et al.*, 2005; Bernoux, 1985; Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1993). Il s'agit ainsi d'aller au delà du cadre formel devant dicter le comportement des acteurs sociaux et de reconnaître à partir du vécu de ces derniers la manière par laquelle se structurent concrètement leurs actions.

Il importe également de souligner une évolution conceptuelle majeure qui a caractérisé l'ASO depuis son développement premier en France autour des travaux de Michel Crozier. Une actualisation des concepts fondateurs de l'ASO s'inscrit à notre avis selon une posture néo-institutionnelle. Erhard Friedberg, dans l'ouvrage *Le Pouvoir et la Règle* explique justement cette évolution :

[...] ce qui, à la réflexion, m'apparaît comme l'évolution conceptuelle majeure qui a marqué le champ pendant cette période. Je veux parler de la complexification et, partant, de la relativisation radicale de la notion d'organisation. [...] Désormais, elle peut et doit être englobée dans une perspective analytique plus vaste, qui s'intéresse à l'organisation non pas en tant qu'objet social singulier, mais en tant que processus de construction d'un ordre local, donc en tant que modalité particulière, mais centrale et omniprésente de la construction de l'action collective des hommes. [...] il s'agit de comprendre et mettre en évidence les mécanismes et processus par lesquels est instauré et assuré au jour un minimum de coordination et d'ajustement

entre les comportements sans lequel aucune action collective n'est possible (Friedberg, 1993 : 29-30).

Alors que le cadre d'analyse de l'ASO considère les règles structurant formellement l'organisation de manière assez statique, nous y voyons dans le cadre de l'analyse de la GIEBV des éléments dynamiques devant être étudiés avec intérêt. Le cadre institutionnel existant, bonifié de nouvelles règles du jeu émanant de la PNE, constitue un ensemble de repères autour desquels un nouvel espace de jeu collectif doit se structurer. Le moment d'initiation d'une nouvelle action collective est ainsi particulièrement propice pour l'observation de l'influence des règles sur le comportement des acteurs et *vice versa*. C'est en ce sens que nous utilisons l'ASO en tant que cadre conceptuel partiel d'une posture néo-institutionnelle plus générale.

Pour effectuer cette analyse organisationnelle, nous avons réalisé une série d'entretiens semi-directifs auprès de membres d'OBV (le guide d'entretien ainsi qu'une mise au point méthodologique sont disponibles en annexe 1 et 2)⁵. Afin de permettre un certain regard transversal sur la gestion par bassin versant au Québec, nous avons effectué ces entretiens auprès de trois OBV : l'Agence de bassin versant de la rivière du Nord (ABRINORD), la Corporation d'aménagement et de protection de la Sainte-Anne (CAPSA) et le Comité de gestion du bassin versant de la rivière Saint-François (COGESAF)⁶. Le choix de ces cas d'étude s'est avéré être un processus complexe étant donné la multitude de variables pouvant influencer notre choix. Sachant que des dynamiques sociales différentes accompagneraient les cas étudiés, nous avons opté pour certains critères de similitude, tout en identifiant les éléments contrastants entre les cas retenus. Ainsi, les trois OBV étudiés sont situés dans des régions périphériques aux centres urbains (Laurentides, Portneuf (région de Québec) et Estrie), regroupent les activités caractéristiques du sud du Québec (agriculture, foresterie, tourisme, secteurs industriels) et sont des organismes prioritaires au sens de la PNE.

⁵ Les répondants ont accepté gentiment de participer à cette étude. Afin de garantir leur anonymat, nous n'utiliserons aucune description permettant de les identifier directement. Nous référerons davantage au type d'intérêt défendu et, lorsque nécessaire, au bassin versant étudié pour caractériser la provenance d'une affirmation.

⁶ Les cartes des trois cas d'étude de même que celles des bassins versants prioritaires identifiés dans la Politique nationale de l'eau sont disponibles à l'annexe 3.

Toutefois, les bassins versants étudiés présentent des différences marquées au niveau de leur taille, de leur population et de leur historique⁷. Sur ce point, il faut noter qu'un d'entre eux, la CAPSA, fut créé antérieurement à l'adoption de la PNE.

Un autre choix méthodologique doit être précisé en ce qui a trait aux entretiens. En effet, les OBV sont des organismes relativement jeunes. Le comportement stratégique des acteurs est alors directement lié aux ajustements caractérisant les débuts de toute organisation. Il peut donc y avoir des changements rapides, plus ou moins marqués, du comportement des acteurs. Une cueillette de données trop rapide de la part du chercheur pourrait mener à sous-estimer ces changements. Pour contourner ce problème, nous avons choisi d'effectuer les entretiens semi-directifs sur une période relativement longue (deux ans et demi). Ce choix, s'il permet de suivre plus concrètement l'évolution du système d'action au cours de ces premières années, implique néanmoins une grande variabilité au niveau des sujets abordés par les individus interviewés. L'analyse longitudinale des données qualitatives doit être considérée en fonction de ce choix.

Finalement, nous avons voulu consacrer la dernière étape de notre recherche doctorale à un questionnement révélé par l'épreuve du terrain, découlant de l'approche inductive de recherche utilisée. Cette façon d'appréhender l'étude des dynamiques sociales et politiques liées à la GIEBV s'est avérée fort pertinente. Nous avons choisi, à la suite de nos entretiens, de ramener les éléments empiriques obtenus lors de la deuxième phase de la recherche au sein d'une réflexion plus théorique sur l'impact de l'organisation sociale sur la mise en œuvre des approches collaboratives. La méthodologie particulière de cette étape a exigé d'élaborer un cadre d'analyse du « fait communautaire » afin de distinguer au sein des collectivités concernées par la mise en œuvre de la GIEBV la portée relative des repères sociétaux et des repères communautaires qui organisent le comportement des acteurs sociaux. Pour alimenter la discussion, nous avons également considéré plusieurs rencontres formelles et informelles effectuées avec des responsables de la mise en œuvre de la GIEBV au Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs du Québec (MDDEP), le

⁷ Le lecteur pourra se référer au Tableau 2 du chapitre 2 pour obtenir les principales caractéristiques des bassins versants choisis.

Regroupement des organismes de bassin versant du Québec (ROBVQ), d'autres directions d'OBV et divers acteurs impliqués dans la gouvernance de l'eau.

Description des chapitres

Cette thèse comporte quatre chapitres, lesquels correspondent à deux chapitres à publier dans le cadre de collectifs sur la gouvernance de l'eau et à deux articles scientifiques soumis pour publication⁸.

Le premier chapitre expose le portrait du contexte institutionnel dans lequel s'inscrit la GIEBV lors de l'adoption de la PNE en 2002. Après avoir posé les éléments conceptuels concernant les notions de gouvernance et d'institution, il explore principalement la construction, au sein des agences publiques, d'un réseau d'institutions visant la prise en charge des enjeux hydriques au Québec. Ce chapitre aborde également la manière dont les institutions du marché et civiques influencent, dans le cas particulier du Québec, le comportement des usagers de l'eau.

Les deuxième et troisième chapitres s'attardent aux dimensions empiriques de nos recherches⁹. Le chapitre 2 porte de manière générale sur la participation sociale à la gestion de l'eau. Nous y exposons en premier lieu le contexte d'émergence de la PNE et du modèle de GIEBV. Trois axes d'analyse sont ensuite proposés : 1) l'analyse du cadre participatif prévalant pour la période de consultation nationale ayant mené à la PNE et celui adopté pour la mise en œuvre de la GIEBV, 2) les apports d'une analyse organisationnelle et 3) l'évaluation des dimensions substantielles liées à la gouvernance de l'eau.

Le chapitre 3 propose une analyse organisationnelle de la GIEBV telle qu'observée au sein de nos trois cas d'étude. Après une présentation du cadre formel de la GIEBV, nous voyons

⁸ Chaque chapitre débute par un avant-propos qui informe le lecteur des circonstances de rédaction du chapitre en question.

⁹ Le lecteur remarquera que les chapitres 2 et 3 se recoupent partiellement. L'avant-propos du chapitre 2 expose les circonstances ayant prévalu à la rédaction du deuxième chapitre et leurs impacts sur le processus de rédaction.

comment les acteurs sociaux se le réapproprient en fonction des dynamiques sociales locales. Nous identifions les tensions et ajustements observés à l'intérieur même des OBV, de même que sur la scène régionale, en matière de gouvernance de l'eau.

Le chapitre 4 est le résultat de l'approche inductive utilisée pour cette recherche doctorale. Nous suggérons de réactualiser la réflexion au sujet de l'influence de l'organisation sociale sur la mise en place des approches collaboratives comme mécanisme de gouvernance de l'eau. Après être revenus sur la notion de communauté et avoir proposé un cadre d'analyse du fait communautaire, nous identifions dix questions découlant du croisement de cette préoccupation de recherche et du cas québécois.

Finalement, la conclusion est l'occasion de revenir sur les questions de recherche énoncées en introduction. À la lumière des résultats liés à l'atteinte des trois objectifs de recherche, nous répondons à ces questions et dégageons de manière générale la thèse soutenue. La conclusion vise également à amorcer le travail de réflexion sur les trois axes de recherche à développer : l'analyse combinée de la gouvernance et du suivi écosystémique des bassins versants, l'étude de la capacité effective des approches collaboratives à intégrer l'ensemble des valeurs portées par les acteurs de l'eau et l'approfondissement de la compréhension de l'articulation entre les divers mécanismes de gouvernance.

Références de l'introduction

Agrawal, Arun et Maria Carmen Lemos. 2007. « A Greener Revolution in the Making?: Environmental Governance in the 21st Century ». Dans *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 49, No 5, pp. 36-45.

Almond, Gabriel et Bingham Powell. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Little Brown, Boston, 348 p.

Amblard, Henri, Philippe Bernoux, Gilles Herreros et Yves-Frédéric Livian. 2005. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris, Éditions du Seuil, 292 p.

Bachand, Valérie-Anne. 2003. *La gestion concertée des milieux hydriques au Québec : la formation des comités d'usagers. L'étude des cas de la Table de concertation du lac Taureau, du COGEBY et du COBARIC*. Mémoire de maîtrise, Université de Montréal, Montréal, 189 p.

Banville, Olivier. 2006. *Gestion intégrée par bassin versant et représentativité des parties prenantes : étude de cas de la rivière Châteauguay*. Mémoire présenté comme exigence partielle de la Maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, 172 p.

BAPE (Bureau d'audiences publiques en environnement). 2000. *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*. Tome 1 et 2, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

Beierle, Thomas C. et Jerry Cayford. 2002. *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions*. Washington, Resources for the Future, 158 p.

Beierle, Thomas C. et David M. Konisky. 2001. « What are we gaining from stakeholder involvement? Observations from environmental planning in the Great Lakes ». Dans *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 19, pp. 515-527.

Berkes, Fikret. 2007. « Community-Based Conservation in a Globalized World ». Dans *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, Vol. 104, No 39, pp. 15188-15193.

Bernoux, Philippe. 1985. *La sociologie des organisations*. Paris, Éditions du Seuil, 378 p.

Bherer, Laurence. 2006. « La démocratie participative et la qualification citoyenne : à la frontière de la société civile et de l'État ». Dans *Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 18, No 2, pp. 24-38.

Bidwell, Ryan D. et Clare M. Ryan. 2006. « Collaborative Partnership Design: The Implications of Organizational Affiliation for Watershed Partnerships ». Dans *Society and Natural Resources*, Vol. 19, No 9, pp. 827-843.

Blomgren-Bingham, Lisa, Tina Nabatchi et Rosemary O'Leary. 2005. « The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government ». Dans *Public Administration Review*, Vol. 65, No 5, pp. 547-558.

Blondiaux, Loïc. 2004. « L'idée de démocratie participative : enjeux, impenses et questions récurrentes ». (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004) *Conférences de la Chaire MCD*, Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, 11 novembre 2004, 20 p.

Bloomquist, William et Edella Schlager. 2005. « Political Pitfalls of Integrated Watershed Management ». Dans *Society and Natural Resources*, Vol. 18, No 2, pp. 101-117.

Brun, Alexandre. 2007. « Gestion de l'eau au Québec : quand politique de l'eau et politique agricole se conjuguent à l'imparfait ». Dans *Quebec Studies*, No 42, pp. 61-74.

Brun, Alexandre et Frédéric Lasserre. 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 ». Dans *Développement durable et Territoires*, Dossier 6 : Les territoires de l'eau, mis en ligne le 19 mai 2006 : URL : <http://developpementdurable.revues.org/document2762.html>.

Chan, Kai M. A., Robert M. Pringle, Jai Ranganatran, Carol L. Boggs, Yvonne L. Chan, Paul R. Ehrlich, Peter K. Haff, Nicole E. Heller, Karim Al-Krafaji, et Dena P. Macmynowski. 2007. « When agendas collide: human welfare and biological conservation ». Dans *Conservation Biology*, Vol. 21, No 1, pp. 59-68.

Chevallier, Jacques. 2003. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? ». Dans *Revue française d'administration publique*, No 105/106, 2003, pp. 203-217.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Paris, Le Seuil, 500 p.

DiMaggio, Paul J. et Walter W. Powell. 1991. « Introduction ». Dans Powell, Walter W. et Paul J. DiMaggio (éd.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, The University Press of Chicago, pp. 1-38.

Durant, Robert F., Rosemary O'Leary et Daniel J. Fiorino. 2004. « Introduction ». Dans Durant, Robert F., Daniel J. Fiorino et Rosemary O'Leary (éd.). *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*. Cambridge, The MIT Press, pp. 1-27.

Francoeur, Louis-Gilles. 2006. « La Politique nationale de l'eau du Québec de 2002 : une œuvre inachevée ». Dans Brun, Alexandre et Frédéric Lasserre (éd.). *Politiques de l'eau : grands principes et réalités locales*. Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 47-68.

Friedberg, Erhard. 1993. *Le Pouvoir et la Règle : dynamiques de l'action organisée*. Paris, Le Seuil, 405 p.

Gleizes, M., 1987. « La loi sur l'eau et sa mise en oeuvre ». Dans Loliferne, Hubert (éd.). *40 ans de politique de l'eau en France*. Paris, *Economica*, pp. 67-79.

Graham, Mary. 1999. *The Morning after Earth Day: Practical Environmental Politics*. Washington, The Brookings Institution Press, 158 p.

Hall, Peter A. et Rosemary C. R. Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Lecture publique dans le cadre du MPIFG Scientific Advisory Board, Max-Planck-Institut for the Study of Society, 32 p.

Heathcote, Isobel. 1998. *Integrated watershed management: principles and practice*. New York, John Wiley & Sons, 414 p.

Ivey, Janet L., Rob C. de Loë et Reid D. Kreutzwiser. 2002. « Groundwater management by watershed agencies: an evaluation of the capacity of Ontario's conservation authorities ». Dans *Journal of Environmental Management*, Vol. 64, pp. 311-331.

Kettl, David. 1998. *Environmental Policy: The Next Generation*. Brookings Institution, Policy Brief No 37.

Klyza, Christopher MG. et David Sousa. 2008. *American Environmental Policy, 1990-2006*. Cambridge, The MIT Press, 408 p.

Krasner, Stephen D. 1988. « Sovereignty: An Institutional Perspective ». Dans *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No 1, pp. 66-94.

Laurie, Susan et Michael Hibbard. 2008. « Community-Based Natural Resource Management : Ideals and Realities for Oregon Watershed Councils ». Dans *Society and Natural Resources*, Vol. 21, No 5, pp. 430-440.

Leach, William D. et Neil W. Pelkey. 2001. « Making watershed partnerships work: a review of the empirical literature ». Dans *Journal of Water Resources Planning and Management*, No 127, pp. 378-385.

Leach, William D., Neil W. Pelkey et Paul A. Sabatier. 2002. « Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington ». Dans *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 21, No 4, pp. 645-670.

Lepage, Laurent. 2005. « Le débat public environnemental : entre société et communauté ». Dans Simard, Louis, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier (éd.). *Le débat public en apprentissage*. Paris, L'Harmattan, Villes et Entreprises, pp. 271-285.

Lessard-Hébert, Michelle, Gabriel Goyette et Gérald Boutin. 1995. *La recherche qualitative : fondements et pratiques*. Montréal, Éditions Nouvelles, 124 p.

Lévesque, Benoît. 2003. « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État ». Dans *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 74, No 4, pp. 489-513.

Lowry, William R. 2003. « A New Era in Natural Resource Policies? ». Dans Vig, Norman J. et Michael E. Kraft (éd.). *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*. Washington, CQ Press, pp. 325-345.

Lubell, Mark. 2004. « Collaborative Environmental Institutions: All Talk and No Action? ». Dans *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 23, No 4, pp. 549-574.

Luyet, Vincent, Alain Rousseau, Rodolphe Schlaepfer et Jean-Pierre Villeneuve, 2005. « Gouvernance participative dans la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : état des lieux et réflexions ». Dans *Vecteur environnement*, Vol. 38, No 6, pp. 36-49.

March, James G. et Johan P. Olsen. 1984. « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life ». Dans *American Political Science Review*, Vol. 78, pp. 734-749.

Mayntz, Renate. 1998. « New Challenges to Governance Theory ». Dans Bang, Henrik P. (éd.), *Governance as Social and Political Communication*. Londres, Manchester University Press, pp. 27-40.

McGinnis, Michael V., John Wooley et John Gamman. 1999. « Bioregional Conflict Resolution: Rebuilding Community in Watershed Planning and Organizing ». Dans *Environmental Management*, Vol. 24, No 1, pp. 1-12.

Mérand, Frédéric. 2008. « Les institutionnalistes (américains) devraient-ils lire les sociologues (français)? ». Dans *Politiques européennes*, Vol. 2, No 25, pp. 23-51.

Merrett, Stephen, 1997. *Introduction to the Economics of Water Resources. An International Perspective*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, inc., 211 p.

Meyer, John W. et Brian Bowan. 1977. « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony ». Dans *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No 2, pp. 340-363.

Moe, Terry M. 1984. « The New Economics of Organizations ». Dans *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No 4, pp. 739-777.

Moore, Elizabeth A. et Tomas M. Koontz. 2003. « A typology of Collaborative Watershed planning groups: Citizen-based, agency-based and mixed partnership ». Dans *Society and Natural Resources*, Vol. 16, No 5, pp. 451-460.

Moote, Margaret A., Mitchel P. McClaran et Donna K. Chickering. 1997. « Theory in Practice: Applying Participatory Democracy Theory to Public Land Planning ». Dans *Environmental Management*, Vol. 21, No 6, pp. 877-889.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 280 p.

Ostrom, Elinor. 2007. « Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework ». Dans Paul A. Sabatier (dir.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, pp. 21-64.

Pearce, David. 2007. « Do we really care about Biodiversity? ». Dans *Environmental Resource Economic*, Vol. 37, No 1, pp. 313-333.

Pinchaud, Jean. 1997. *La qualité de l'eau des rivières du Québec*. Québec, Ministère de l'environnement et de la faune, 57 p.

Prévil, Carlo, Benoît St-Onge et Jean-Philippe Waaub. 2004. « Aide au processus décisionnel pour la gestion par bassin versant au Québec : étude de cas et principaux enjeux ». Dans *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 48, No 134, pp. 209-238.

Québec. 1999. *25 ans d'assainissement des eaux usées industrielles au Québec*. Québec, Ministère de l'Environnement, rédaction et coordination : Josée Dartois, Bernard Daboval, 81 p.

Québec. 2002. *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Québec, Ministère de l'environnement du Québec, 94 p.

Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenburg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock. 2005. « Collaborative Approaches to Watershed Management ». Dans Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenburg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock (éd.). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA, The MIT Press, pp. 3-21.

Ser, Capucine. 2006. *La gouvernance de l'eau au Québec : le cas de la gestion intégrée de l'eau dans le bassin versant du Richelieu*. Mémoire de Master 2, Université de Montréal, 108 p.

Scheberle, Denise. 2004. « Devolution ». Dans Durant, Robert, Daniel J. Fiorino et Rosemary O'Leary (éd.). *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*. Cambridge, The MIT Press, pp. 364-392.

Sholtz, John T. et Bruce Stiftel. 2005. « The Challenges of Adaptive Governance ». Dans Sholtz, John T. et Bruce Stiftel (éd.). *Adaptive Governance and Water Conflict: New Institutions for Collaborative Planning*. Washington, Resources for the Future, pp. 1-12.

Smith, Stephen C., 1974. « Economics and Economists in Water Resources Development ». Dans *Man & Water*, James, L. Douglas, Lexington, The University Press of Kentucky, pp. 82-101.

Tremblay, François. 2005. « Du « pas dans ma cour » à l'écocitoyenneté : Opposition aux centrales hydroélectriques privées et projets locaux de société ». Dans *Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 18, No 1, pp. 26-38.

Vachon, Martin. 2004. *Les conflits sociaux dans la protection de l'environnement. L'exemple d'un comité de bassin versant dans la région Chaudière-Appalaches*. Québec, Thèse de doctorat en sociologie, Université Laval, 232 p.

Williamson, Oliver E. 1981. « The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach ». Dans *American Journal of Sociology*, Vol. 87, No 3, pp. 548-577.

Yaffee, Steven L., Ali F. Phillips, Irene C. Frentz, Paul W. Hardy, Sussamne M. Maleki, et Barbara E. Thorpe. 1996. *Ecosystem management in the United States: An assessment of current experience*. Washington, Island Press, 378 p.

Yaffee, Steven L. 1999. « Three Faces of Ecosystem Management ». Dans *Conservation Biology*, Vol. 13, No 4, pp. 713-725.

CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE DES COURS D'EAU AU QUÉBEC : UN ÉTAT DES LIEUX

1.1 Avant-propos et résumé du chapitre 1

Ce chapitre a été publié dans le cadre d'un collectif sur la gouvernance de l'eau au Québec :

Milot, Nicolas. 2008. « La gouvernance des cours d'eau au Québec : un état des lieux ». Dans Choquette, Catherine et Létourneau, Alain (éd.) (2008). *La gouvernance de l'eau au Québec*. Montréal, Éditions Multi-Monde, pp. 183-202.

Ce texte présente une revue de l'évolution des institutions qui ont façonné la gouvernance de l'eau au Québec et qui la caractérise au moment de l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* en 2002. Cette lecture historique nous permet de cibler les caractéristiques dominantes du régime de gouvernance actuel, soit : 1) un régime fortement structuré autour d'institutions publiques, 2) le caractère scientifique et technique de ces institutions, 3) la répartition inégale des pouvoirs et responsabilités au sein de l'administration publique, 4) le rôle marginal des mécanismes du marché et 5) l'implication importante des collectivités locales en terme d'éducation, de sensibilisation et de mise en valeur d'écosystèmes dégradés.

1.2 Introduction

Les ressources en eau du Québec connaissent ou sont susceptibles de connaître prochainement la *Tragédie des communaux* avancée par Garrétt Hardin (1968). Cette conception théorique soutient qu'une ressource commune, utilisée par des individus motivés par des intérêts particuliers, est inévitablement confrontée à la sur-utilisation, à moins de parvenir à coordonner ces usages. Au Québec, les signes de sur-utilisation des cours d'eau sont multiples : épisodes de cyanobactéries, augmentation de la pollution, conflits liés à la régularisation des cours d'eau, etc.

À ces tragédies, plusieurs auteurs ont proposé des solutions. Aux premières issues classiques – la réglementation par l'État ou la privatisation des ressources naturelles (Demsetz, 1967; Gordon, 1954; Scott, 1955) – s'ajoute la capacité d'une communauté à s'organiser, à

coordonner les actions individuelles des usagers (Berkes *et al.*, 1989; Ostrom, 1990; Weber, 2003). Plusieurs modèles articulant ces trois propositions ont été élaborés afin d'encadrer le comportement des usagers d'une ressource pour qu'en plus des objectifs personnels soient pris en compte des objectifs collectifs de « durabilité ». C'est derrière cet objectif que se cache l'idée de gouvernance des ressources naturelles, une gouvernance historiquement construite, interpellant actions publiques, civiques et privées.

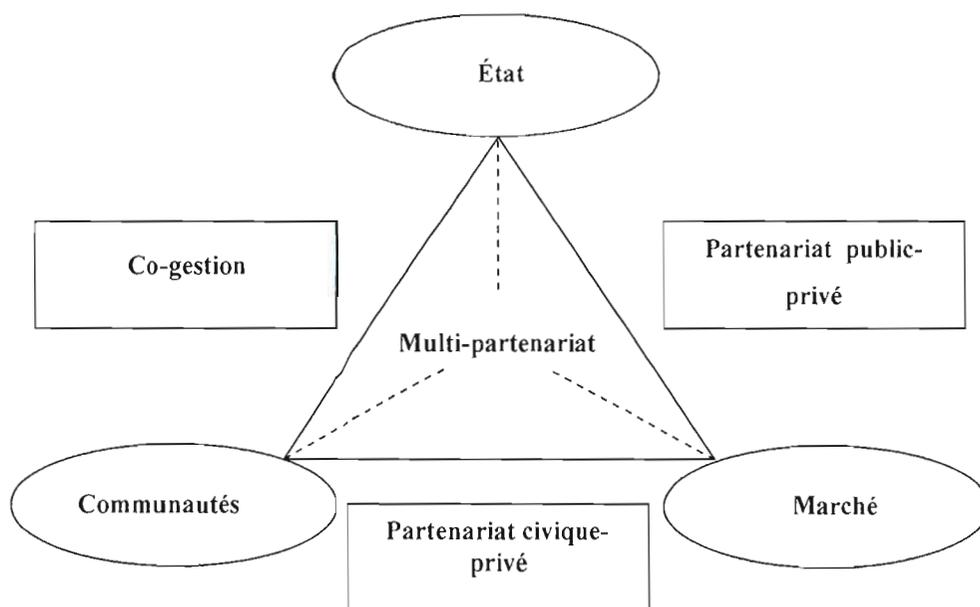
Au Québec, la gouvernance de l'eau est engagée dans un processus d'ajustement. En effet, après plusieurs années de débats, le gouvernement adoptait en 2002 la *Politique nationale de l'eau* (ci-après, PNE) (Québec, 2002). Pour certains, la PNE témoigne de la faiblesse, voire de la déresponsabilisation de l'État relativement à la prise en charge de l'eau (Brun et Lasserre, 2004). Or, plusieurs orientations confirment les propos théoriques indiquant que la gouvernance de l'eau ne peut être le fait d'un seul acteur imposant ses choix au reste de la société. Ceci est patent dans le cas de la *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant* (ci-après GIEBV). Moyen privilégié pour améliorer la prise en charge des enjeux hydriques, la GIEBV repose en effet sur deux approches fortement liées par la multiplicité des pôles de gouvernance : la concertation et le volontarisme (Baber et Bartlett, 2005; Harrison, 2001).

La possibilité pour ces nouvelles approches de trouver une pertinence au sein de la gouvernance de l'eau n'est pas assurée. Outre les obstacles pratiques limitant leur application – faiblesse du financement et absence de reconnaissance légale – les caractéristiques du contexte institutionnel doivent être considérées. Le présent chapitre vise à présenter ce contexte institutionnel. D'abord, nous présentons les notions de gouvernance et d'institution. Nous abordons du même coup les raisons justifiant le glissement de l'idée de gestion de l'eau à celle de gouvernance de l'eau. Ensuite, nous présentons l'évolution de la gouvernance des cours d'eau, essentiellement publique, qui caractérise le Québec. Nous concentrons notre propos sur les éléments influençant la mise en œuvre de la GIEBV. Enfin, nous terminons sur les caractéristiques transversales de cette gouvernance, telle qu'elle prévaut en 2002, au moment de l'adoption de la PNE.

1.3 De l'idée de gestion à celle de gouvernance

Gilles Paquet (2005 : 10) résume simplement ce que représente de nos jours la notion de gouvernance : « La gouvernance est d'abord une manière de voir ». Ce concept oscille entre perspective descriptive – décrire la manière dont une société s'occupe d'un enjeu – et une perspective prescriptive – proposer un modèle de gouvernance particulier. Or, peu importe sa finalité, l'idée de gouvernance s'applique à la suite de la reconnaissance que la recherche des moyens permettant la coordination des actions individuelles se fait dans un contexte où les ressources, pouvoir et informations sont distribués dans la société et qu'aucun acteur ne peut remplir seul le rôle de gestionnaire. Comme le montre la figure 1.1 :

Figure 1.1 : Articulation des trois pôles de gouvernance (selon Agrawal et Lemos, 2007)



Le mot gouvernance en est arrivé à dénoter l'ensemble des mécanismes de coordination – depuis les cas limites du marché pur, de l'État pur et de la réciprocité pure jusqu'aux mélanges les plus complexes d'arrangements empruntés à ces trois logiques (Paquet, 2005). Ce glissement de l'idée de gestion à celle de gouvernance s'applique à la prise en charge de l'eau au Québec. Tant au niveau descriptif que prescriptif, l'idée d'un gestionnaire unique –

l'État – fait place à celle d'un réseau vaste et complexe, composé d'usagers, d'élus, de fonctionnaires, de groupes de pression et de citoyens (Rhodes, 1996).

Pour apporter un éclairage sur cette complexité, nous exposons dans ce chapitre le contexte institutionnel de la gouvernance de l'eau au Québec. Les institutions sont les « règles » formelles et informelles qui influencent le comportement des individus (March et Olsen, 1984; Ostrom, 2007). On y retrouve les lois, les politiques, les plans et les programmes définis par les agences publiques, de même que les normes construites et partagées dans une communauté (croyances, valeurs, représentations). Les mécanismes du marché doivent également être considérés étant donné leur effet structurant potentiel sur les usages économiques de la ressource eau (Hackett, 2006). Ainsi, la gouvernance peut être comprise comme l'ensemble des institutions encadrant le rapport entre les individus, les collectivités et la ressource eau, de même que les processus de définition et de mise en œuvre de celles-ci.

1.4 La construction d'un modèle de gouvernance publique de l'eau au Québec : un survol historique

Au Québec, la prise en charge des enjeux liés à l'eau s'est essentiellement construite autour de l'intervention du secteur public. Après des débuts tardifs, la gouvernance publique de l'eau s'est développée rapidement selon une logique de lutte à la pollution favorisant une forte division des fonctions de l'eau au sein des agences publiques.

Au début du XX^e siècle, la gestion de l'eau est surtout une question d'hygiène publique. La réglementation se fait par les municipalités qui encadrent la qualité de l'eau, faisant de l'épuration et de l'assainissement des eaux les premières cibles d'intervention (Guay, 1994). Lors de la première moitié du siècle, la qualité de l'eau devient toutefois préoccupante. L'utilisation industrielle des cours d'eau (flottage du bois, rejets d'eaux usées) rend l'approvisionnement en eau potable difficile. Suite à l'adoption de la *Loi concernant la pollution des eaux* en 1955, un groupe de recherche est créé afin de connaître l'ampleur, la nature et les causes de la contamination des eaux du domaine public, de même que pour proposer des solutions (Racine, 1982). Or, ces questions ne sont pas nouvelles au Canada. À

la fin des années 1950, il existe déjà plus de 350 stations d'épuration en Ontario alors que le Québec n'en compte que 40, dont quatre traitent les eaux complètement (Québec, 1961). Desjardins (1966) avance quatre raisons expliquant ce retard :

- Le public convient que les eaux des cours d'eau et lacs peuvent être polluées, mais n'attache pas ou très peu d'importance aux moyens d'enrayer ce fléau;
- L'état des finances municipales;
- Le manque de planification tant du côté municipal que des industries, qui a empêché les responsables d'établir des réserves d'argent substantielles pour résoudre progressivement le problème de pollution de l'eau;
- L'absence d'organisme pourvu de pouvoirs étendus et bien définis pour diriger la lutte contre la pollution de l'eau.

C'est dans ce contexte que la prise en charge de l'eau par l'administration publique s'amorce concrètement. L'État québécois crée en 1961 la *Régie d'épuration des eaux du Québec* (Québec, 1961), dont l'objectif principal est « [de] rendre de plus en plus consciente la population du problème d'épuration des eaux » (Québec, 1963). Toutefois, la majeure partie de son personnel est constituée d'ingénieurs et le budget est essentiellement dévolu à l'évaluation de projets d'épuration et à la supervision d'études en milieu municipal. Ces projets visent la construction d'usines de traitement, la séparation des eaux domestiques des eaux d'égout et la séparation du traitement des effluents industriels. Rapidement, la Régie doit composer avec la complexité de la gestion de l'eau :

Le travail est considérable et complexe, puisqu'il peut exiger des relations non seulement avec les municipalités, les industries, les individus, mais aussi avec quinze ministères du Gouvernement du Québec, six organismes du Gouvernement fédéral, trois provinces et trois états américains. De plus, la Régie doit entrer en contact avec un grand nombre d'organismes scientifiques et techniques, d'associations diverses intéressées à la conservation des eaux (Québec, 1963).

Par souci d'efficacité, le gouvernement crée en 1965 la *Régie des eaux du Québec* qui englobe les juridictions en matière d'eau préalablement détenues par la *Régie des Services publics*, le ministère de la Santé et la *Régie d'épuration des eaux* (Québec, 1971). Relevant du ministère des Affaires municipales, cette nouvelle régie exerce la surveillance et le contrôle de la qualité des eaux de surfaces et souterraines. Toutefois, « [...] les actions proactives [des] fonctionnaires ne passent pas la rampe. Les autorités en place ont de la difficulté à placer les citoyens et la protection de l'environnement à leur agenda public » (McNeil, 1999 : 6).

Parallèlement, on assiste à la même période à plusieurs initiatives visant à « [...] planifier le développement socioéconomique du Québec » (Parenteau, 1970 : 5). Parmi plusieurs agences, l'*Office de planification et de développement du Québec* est créée en 1968 afin d'assurer « la modernisation des exploitations et la rationalisation de l'usage du territoire » (Bibeault, 2003). Celui-ci favorise plusieurs approches visant la gestion intégrée du territoire. L'eau retient l'attention en raison de son intérêt stratégique lié à son potentiel hydroélectrique et du fait que le gouvernement provincial en possède constitutionnellement la maîtrise (Benjamin, 1974).

Un premier effort de planification territoriale de l'eau prend forme dans le cadre du plan d'aménagement des eaux du bassin de la rivière Yamaska. Élaboré au sein du ministère des Richesses naturelles, le « Plan Yamaska » consiste en un projet pilote de cinq ans, devant servir de modèle pour l'ensemble des bassins versants du Québec. Le Plan Yamaska est élaboré par plusieurs concepteurs provenant de différents ministères. Une révision réglementaire est également envisagée pour les industries du territoire et l'étude d'une possible tarification de l'eau est envisagée.

Bibeault souligne trois difficultés rencontrées lors de la réalisation d'actions au sein du plan Yamaska. D'abord, « on remarque la persistance des correctifs partiels et de l'ajustement en marge des décisions et des politiques publiques » (Bibeault, 2003 : 406). Ceci est observé autant à l'étape de planification que lors de la réalisation d'action. Ensuite, l'émergence de nouveaux besoins collectifs et privés se bute à une logique administrative fragmentée et motivée par des intérêts variés et quelquefois divergents, portés par les ministères impliqués. Enfin, le bassin versant constitue une nouvelle unité de gestion. Le comportement incertain des usagers rend ardue la gestion du bassin de même que sa prise en compte dans l'élaboration de politiques d'aménagement planifiées au sein d'autres unités administratives ou territoriales.

La fin des années 1960 voit enfin s'amorcer une première réflexion sur la gestion publique de l'eau. Comme le souligne Henri Brun dans l'*Histoire du droit québécois de l'eau*, le droit de

l'eau loge alors à plus de quarante enseignes différentes au sein de l'administration publique (Brun, 1969). Historiquement, la division législative de l'eau s'est réalisée selon les usages et c'est « [...] la volonté claire d'user de cet élément, ou plus exactement d'en abuser, qui émane alors [...] d'une suite de textes de nature semi-législative, à partir du milieu du XVII^e siècle » (Brun, 1969 : 9). En limitant l'usage de l'eau, le droit québécois avait davantage pour but le règlement de problèmes de bon voisinage que la protection et la conservation de la ressource. Également, en favorisant systématiquement le droit des riverains, le droit de l'eau québécois a privé l'État des fruits de l'exploitation industrielle des eaux, a manifesté un faible esprit communautaire et a rendu difficile toute rationalisation de l'usage de l'eau : « [...] les lois d'ordre public, qui sont sensées [...] régler la manière de jouir des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous, ont constamment eu pour fonction et effet, dans le cas de l'eau, d'interdire cet emploi collectif » (Brun, 1969 : 41).

Ainsi, le gouvernement du Québec crée en 1968 la *Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau* (ci-après CEPJE). Celle-ci doit « [fournir] à l'État les données juridiques nécessaires à l'élaboration d'une véritable politique de l'eau » (Lesage, 1968). La « Commission Legendre » – le juge Rolland Legendre en est le président – est motivée par trois principales raisons : (1) le statut juridique complexe de l'eau, (2) la fragmentation de l'administration de l'eau au sein de multiples agences publiques et (3) le malaise ressenti par la population à l'égard de la gestion de la ressource eau (Bouthillier, 2007). La CEPJE effectue ses travaux de 1968 à 1972 et présente un projet de réforme de l'administration publique et du droit de l'eau sous la forme de 65 recommandations regroupées en huit orientations (voir Tableau 1.1).

Dans le cadre de ce chapitre, il importe de noter la réflexion découlant des travaux de la Commission quant au concept de bassin versant. Dans son deuxième rapport, la CEPJE distingue clairement les unités « bassin versant » et « région administrative », de même que les réalités qui leur sont propres, à savoir le caractère mobile de l'eau d'un côté et la multifonctionnalité de la ressource eau de l'autre (Québec, 1975). Le contrôle des usages influençant la qualité ou la quantité de l'eau devrait se faire à partir de l'unité bassin versant, celle-ci étant le cadre naturel d'un aménagement rationnel de l'eau. Par contre, la région est

perçue « [...] comme une unité plus dynamique dans le sens où elle recoupe de façon horizontale toutes les activités de l'homme alors que le bassin n'implique que les activités reliées à l'eau » (Québec, 1975 : 126). Ainsi, la Commission suggère que la planification des activités économiques demeure liée aux régions administratives, celles-ci étant pressenties pour favoriser un développement socio-économique tenant compte de la ressource.

Tableau 1.1 : La Commission Legendre : huit orientations majeures pour une réforme de l'eau au Québec (Québec, 1975)

1. L'État québécois doit procéder à une réforme complète du droit relatif à l'eau;
2. De nouvelles mesures juridiques doivent consacrer l'importance manifestée de toute part lors des auditions de la Commission à l'égard de l'eau;
3. Un statut de type *sui generis* – de son propre genre – doit être accordé à l'eau, notamment afin de dissocier l'eau de la propriété foncière;
4. Des droits doivent être reconnus aux citoyens relativement à la ressource eau, droits jusque-là bafoués par l'utilisation traditionnelle de l'eau (droit à la consommation d'une eau saine, droit à un accès à l'eau);
5. Tous les usages de l'eau doivent être soumis au contrôle de l'État, ce dernier devant développer un mécanisme d'affectation de la ressource qui tienne compte de l'équilibre naturel du système, de même que des différents usages présents;
6. L'État québécois doit élaborer un cadre fiscal lié à l'utilisation de l'eau, ce cadre reposant sur deux principes : (1) l'alimentation en eau et l'aménagement de sites récréatifs en milieu hydrique devront faire l'objet d'une taxe universelle; (2) les autres usages seront assujettis d'une taxe calculée au prorata de l'utilisation;
7. Une simplification du droit de l'eau doit être envisagée afin de clarifier les ambiguïtés découlant du cadre constitutionnel canadien, de définir clairement l'aire de propriété publique du domaine hydrique et de renforcer la collaboration entre autorités administratives impliquées;
8. Le gouvernement du Québec doit créer un organisme ayant pour mandat unique la gestion intégrale de l'eau.

La décennie 1970 est un moment charnière en ce qui a trait à la création d'un secteur « environnement » dans l'administration publique (Simard et Lepage, 2004). Au Québec, les enjeux de pollution de l'eau sont importants dans la prise de conscience de l'opinion publique au sujet des enjeux environnementaux. Malgré l'apparition de structures publiques vouées à la gestion de l'eau potable, l'usage intensif de la ressource maintient une pression constante sur cette dernière et occupe des budgets de plus en plus importants (Québec, 1970). Le rejet

sans traitement des effluents industriels et domestiques en est la principale cause. À cela s'ajoute l'érosion rapide des berges, tant en zone agricole qu'en milieu urbain.

La question de l'eau est ainsi centrale dans le développement d'un secteur environnement dans la fonction publique. La création successive de la *Direction générale de l'hygiène du milieu*, du *Service de protection de l'environnement du Québec* (ci-après SPE) et finalement du *Ministère de l'Environnement* (ci-après MENV) en témoigne. Par exemple, lors de sa première année d'existence, le SPE émet une quarantaine d'ordonnances dont la plupart touchent à l'eau potable ou au traitement des eaux usées (Québec, 1974). Un vaste programme d'épuration des eaux municipales (900 millions \$) est mis de l'avant et les vérifications faites par les inspecteurs sont surtout orientées vers les problèmes d'eau potable. Aussi, plusieurs études sont effectuées sur la qualité des rivières et des lacs de la région montréalaise à potentiel récréatif. Dans la même logique, lors de la création du MENV en 1979, le *Programme d'assainissement des eaux du Québec* (ci-après PAEQ) représente une partie importante des actions entreprises. De 1985 à 1994, le budget du PAEQ est quatre fois supérieur au budget de fonctionnement du Ministère (Simard et Lepage, 2004).

L'adoption des lois de 1972 et 1978 sur la qualité de l'environnement est aussi à considérer. La Loi de 1972 repose sur un double principe : l'interdiction de polluer et l'obligation d'obtenir un certificat d'autorisation pour toute activité susceptible de polluer ou de modifier l'environnement (Québec, 1972). La définition d'« environnement » y est formulée, faisant référence à « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, de manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques » (Québec, 1972 : article 1).

Si la Loi de 1972 marque un moment important dans l'institutionnalisation de la gestion de l'environnement au Québec, certains choix rendent avec le temps sa mise en œuvre difficile. Deux exemples liés à l'eau sont frappants. Premièrement, la Loi stipule qu'un contaminant est un polluant s'il est présent dans l'environnement en concentration ou quantité supérieure au seuil permmissible déterminé par règlement. L'État doit de ce fait assumer les coûts liés à l'établissement des normes, faire respecter ces dernières et punir les éventuels fautifs (par des

amendes qui conduisent quelquefois aux tribunaux). Deuxièmement, la définition d'« environnement » est grandement empruntée aux sciences naturelles, ce qui rend compliquée l'inclusion de certains éléments propres aux environnements habités, notamment liés aux questions d'environnement urbain (qualité de vie, odeurs, bruits, propreté, etc.). Il en résulte non seulement une hiérarchisation indirecte des enjeux – ex. : pollution physico-chimique de l'eau avant son odeur – mais également la prévalence de l'enjeu porté par l'expert (pollution physico-chimique) sur celui porté par le profane (odeur).

La LQE de 1972 témoigne certainement de l'évolution du cadre législatif face à la prise en charge de l'environnement par l'administration publique. Les enjeux de pollution de l'eau quittent une approche « hygiène publique » en attirant l'attention sur les écosystèmes. Par contre, force est de constater que peu de recommandations de la Commission Legendre sont considérées. L'objet « eau » est toujours aussi divisé dans l'administration publique. De même, le caractère multi-fonctionnel de l'eau ne trouve pas écho dans la Loi. Aucune coordination des interventions publiques n'est envisagée et certains ministères conservent leur rôle de gestionnaire quasi-exclusif de la ressource selon ses caractéristiques régionales. Ainsi, le « secteur eau » de la Loi se trouve essentiellement défini selon la logique découlant de la *Loi sur la Régie des eaux* de 1964.

L'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement* n'entraîne pas vraiment de changement à la compréhension que l'administration publique se fait de la ressource eau (Rivest et Thomas, 1995). C'est davantage au niveau procédural que le Québec se dote d'outils nécessaires à une meilleure prise en charge des problèmes environnementaux (Simard et Lepage, 2004). Ces outils peuvent être abordés en trois temps : l'évaluation des impacts des projets sur l'environnement, le régime de participation des citoyens et la régionalisation de l'action publique en environnement. Sans être axés directement sur les questions hydriques, ces nouvelles mesures changent la manière de prendre les décisions et de procéder au développement de nouveaux projets. Cette influence est toujours actuelle.

Les années 1980 représentent un moment d'ajustement en matière de gestion publique de l'environnement. D'un côté, la mise en œuvre de la LQE, déjà amorcée dans les années 1970,

implique un ajustement des différents acteurs sociaux à l'intervention directe de l'État sur les enjeux environnementaux. Au début de la décennie, c'est la *Direction générale de l'amélioration et de la restauration du milieu aquatique* qui chapeaute les interventions liées à l'eau (Québec, 1983). La Direction regroupe plusieurs activités, principalement axées sur l'assainissement des cours d'eau et l'acquisition de connaissances. Or, ces actions demandent une adaptation découlant du caractère intrusif de la LQE, et de la réglementation lui étant associée. En effet, les industriels de tout type doivent composer avec un nouveau corps bureaucratique extérieur aux ministères historiquement voués à l'encadrement du développement économique. L'application des normes engendre une opposition entre d'un côté le MENV et de l'autre, un tandem public-privé soutenant le développement. Cette situation est particulièrement difficile pour le MENV. Celui-ci dispose en effet de peu de moyens financiers et humains, à l'exception de ceux dédiés au PAEQ qui vise essentiellement les secteurs municipaux et industriels (il est à noter que le PAEQ sera transféré au Ministère des Affaires municipales en 1994) (Simard et Lepage, 2004). La sensibilisation est souvent le seul moyen d'action à la portée du MENV, plusieurs secteurs d'activités (foresterie, agriculture, mines) faisant ainsi l'objet de campagne d'information visant la réduction de leurs impacts sur l'eau et l'environnement (Québec, 1990). Si certains moratoires sont annoncés, la capacité réelle de vérifier leur application demeure faible.

La décennie 1980 est aussi un moment d'ajustement au niveau de l'aménagement du territoire (Martin, 1987). En effet, le gouvernement ayant voté en 1979 la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, une nouvelle entité administrative supra-municipale voit le jour : la Municipalité régionale de comté (MRC). Celle-ci est chargée d'élaborer un schéma d'aménagement pour son territoire, les plans d'urbanisme de chacune de ses municipalités devant s'y conformer. La MRC a aussi comme mandat de s'occuper des cours d'eau inter-municipaux, devenant ainsi un joueur incontournable en matière d'utilisation des ressources hydriques du Québec. Cette articulation est notamment importante alors que de nouvelles politiques voient le jour, notamment la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* en 1987 (Québec, 1996).

Puis, les années 1980 voient la naissance de plusieurs initiatives communautaires. Les associations de lacs se généralisent sur l'ensemble du territoire et les premiers organismes de bassins versants sont créés (Jacques-Cartier, Assomption, Sainte-Anne, Richelieu, Beauport, ...). Animés par des enjeux et des logiques variés (voir Tableau 1.2), ces derniers visent généralement la restauration, la conservation et la mise en valeur de leur cours d'eau¹⁰. Misant sur les enjeux d'un secteur particulier de leur territoire, ces organismes proposent néanmoins une approche de bassin versant, plusieurs années avant la PNE.

Enfin, les années 1990 marquent les débuts de l'ouverture de la gestion publique de l'eau à une participation plus active de la société civile. D'abord, l'implication des communautés dans la prise en charge des bassins versants se confirme comme piste de solution aux enjeux hydriques qui eux persistent. Faisant suite à la Conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro, en 1992, où le concept de gestion par bassin versant est privilégié, le Québec adhère au *Réseau international des organismes de bassin* (Vachon, 2004). Afin de proposer un modèle de gestion par bassin versant adapté au contexte québécois, le Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC) est créé en 1994 avec le mandat de proposer une approche originale et novatrice¹¹. Le COBARIC doit entre autres établir le type d'organisation, les pouvoirs, le mode de fonctionnement et le financement nécessaires à l'application de la gestion par bassin versant sur le territoire québécois. La Tableau 1.3 montre les huit principes directeurs découlant de l'expérience COBARIC.

Au cours des mêmes années, le débat sur la gestion publique de l'eau au Québec reprend de la vigueur (St-Pierre, 2005). Deux événements forcent le retour de cette question au milieu des années 1990 : la menace de privatisation des services d'eau de la ville de Montréal et la suggestion d'exporter en vrac l'eau du Québec lors du *Sommet sur l'économie et l'emploi* (1996). Un premier effort de mobilisation provoque une prise de conscience de l'opinion publique envers les problèmes hydriques de la province. Le mouvement s'élargit par la création de la Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau, « Eau Secours! »,

¹⁰ Site web : CARA (<http://www.cara.qc.ca/presentation/presentation.html>), CBJC (<http://www.cbjc.org/Afficher.aspx?section=749>), CAPSA (<http://www.capsa.org.com/pages/lacapsamissionpag.html>), visités le 29 avril 2008.

¹¹ Site web : COBARIC, <http://www.cobaric.qc.ca/guides.asp>, visité le 29 avril 2008.

en mars 1997. « Eau Secours! » revendique dès lors la tenue d'un débat public sur la gestion de l'eau au Québec, la création d'une politique intégrée de l'eau et un renforcement du rôle du ministère de l'Environnement (MENV) quant à la gestion de cette ressource.

Tableau 1.2 : Création des premiers comités de bassin versant au Québec

Organisme	Fondation	Raison principale de la création
Corporation de restauration de la Jacques-Cartier	1979	Réintroduction du saumon
Corporation de l'Aménagement de la Rivière l'Assomption	1983	Protection, conservation et mise en valeur priorisant un tronçon de rivière densément peuplé et urbanisé
Corporation d'aménagement et de protection de la Sainte-Anne	1987	Aménagement, développement et mise en valeur de la rivière Sainte-Anne et de ses tributaires
Comité de mise en valeur de la Vallée de la Richelieu	1988	Aspect récréo-touristique de la vallée du Richelieu
Corporation de gestion du développement du bassin de la rivière Saint-Maurice	1991	Arrêt du flottage du bois
Comité de valorisation de la rivière Boyer	1992	Restaurer la qualité de l'eau et des habitats aquatiques et développer un sentiment d'appartenance au territoire
Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay	1993	Récupération des usages Priorité donnée à un secteur
Comité de bassin de la rivière Chaudière I	1994	Projet pilote du gouvernement
Comité provisoire de la rivière à Mars	1996	Réponse au déluge du Saguenay
Comité de bassin de la rivière Fouquette	1996	Réaction à des projets de porcheries

On assiste alors à la mise sur pied d'un processus de réflexion sur l'avenir de la gestion publique de l'eau au Québec. Les différentes initiatives proposées par le gouvernement de l'époque – la création d'un comité ministériel chargé d'analyser la question en 1996, la tenue en 1997 du *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec* et finalement la réalisation de la

Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec en 1999 – témoignent d'un décloisonnement progressif de cette réflexion. Il importe de mentionner que cette ouverture de l'espace délibératif est fortement tributaire de l'action des groupes de citoyens, regroupés notamment au sein de la Coalition « Eau Secours! ». Le gouvernement mandate ainsi le BAPE pour réaliser une consultation publique sur la gestion de l'eau. La « Commission Beauchamp » entame alors une tournée des régions du Québec afin de recueillir les préoccupations des citoyens. Durant cette tournée, 379 mémoires sont déposés et 143 journées d'audiences sont nécessaires afin de recueillir les questions et les commentaires formulés par les participants. Un souci particulier est porté afin de permettre au « simple citoyen » de s'exprimer (BAPE, 2000).

Tableau 1.3 : Huit principes directeurs pour la gestion par bassin versant au Québec (COBARIC, 2000).

1	Le bassin hydrographique (bassin versant) d'un cours d'eau constitue <u>l'unité naturelle</u> la plus appropriée pour la gestion des eaux.
2	Une <u>connaissance complète et à jour de l'état des ressources en eau du bassin</u> versant constitue une exigence essentielle pour une gestion efficace.
3	La gestion des eaux doit <u>tenir compte de l'interdépendance des usages multiples</u> sur le territoire du bassin versant en pratiquant la concertation de tous les usagers.
4	La politique de l'eau et sa gestion doivent viser à <u>préserver et à rétablir la santé des écosystèmes</u> .
5	L'eau étant une ressource essentielle à la vie, <u>les utilisateurs doivent être redevables</u> de son utilisation ou sa détérioration.
6	Une gestion responsable de l'eau par bassin versant doit <u>viser l'autonomie financière et fonctionnelle complète</u> .
7	Les grandes orientations en matière de gestion des eaux doivent s'appuyer sur <u>la participation de la population</u> .
8	<u>Les législations nationale, régionales et locales doivent être adaptées de façon</u> à favoriser l'atteinte des objectifs de la gestion intégrée de l'eau du bassin versant.

Trois questions spécifiques sont initialement proposées par la Commission : le Québec doit-il exporter son eau douce? Doit-il augmenter l'exploitation de ses sources d'eau souterraines? et doit-il envisager la privatisation de ses services de distribution d'eau potable? (BAPE,

2000). Toutefois, la Commission est rapidement entraînée vers une réflexion beaucoup plus vaste, qui représente pour plusieurs le plus grand exercice de participation publique de l'histoire du Québec. Des participants de tous azimuts y ont discuté d'un large éventail de préoccupations. Les thèmes débattus sont les usages agricoles, l'exploitation de l'eau souterraine, la santé publique, la décontamination industrielle et urbaine, les infrastructures, la production d'hydroélectricité, la tarification de l'eau, les impacts de l'activité forestière, l'accessibilité, la protection des écosystèmes aquatiques, le statut du fleuve Saint-Laurent et la gestion intégrée de l'eau du Québec (BAPE, 2000). Ce dernier point est abordé dans plusieurs mémoires déposés à la Commission, exposant clairement qu'il s'agit d'une piste de solution privilégiée par l'ensemble des secteurs de la société.

1.5 Quel est le contexte institutionnel de la mise en œuvre de la *Politique nationale de l'eau*?

La PNE s'insère dans un contexte institutionnel déjà fortement structuré autour de l'intervention de l'État. Le survol historique effectué précédemment permet de discerner certaines caractéristiques transversales à considérer dans la mise en œuvre de la gestion de l'eau sur le territoire québécois.

1.5.1 Des institutions publiques morcelées selon les fonctions de l'eau

Comme nous l'avons vu, la gestion publique de l'eau s'est essentiellement développée autour de la pollution au sein du MENV. Parallèlement, d'autres ministères ont mis sur pied des institutions publiques encadrant l'usage sectoriel des fonctions de l'eau. Parmi ceux-ci, le ministère des Ressources naturelles (ou des Richesses naturelles, ci-après MRN) assure l'exploitation des forces hydrauliques. De plus, ce ministère encadre les impacts des activités forestières et minières sur l'eau. Sur un autre plan, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) encadre les activités des producteurs agricoles sur leurs terres, notamment la mise sur pied de programmes de suivi de l'utilisation des engrais, pesticides et fertilisants. Enfin, d'autres ministères sont de près ou de loin touchés par les

enjeux hydriques : ministères de la Santé, des Transports, de la Sécurité publique, de l'Industrie et du Commerce.

Cette division des fonctions de l'eau dans l'administration publique québécoise a une conséquence importante : elle sépare les actions de lutte contre la pollution de celles liées au développement économique. Montpetit et Coleman (1999) notent dans le cas agricole qu'il en résulte un débat corporatiste entre le MENV, le MAPAQ et l'Union de producteurs agricoles (UPA) au sujet de la définition des bonnes pratiques agroenvironnementales (Montpetit et Coleman, 1999). La même situation peut être observée avec le MRN en ce qui a trait aux activités minières et forestières. À l'opposé, les auteurs nous rappellent que le modèle ontarien, où la législation environnementale se veut moins intrusive, favorise davantage la définition des normes par la communauté agricole elle-même. S'il n'existe vraisemblablement pas de raison d'affirmer qu'un modèle donne de meilleurs résultats que l'autre, le modèle québécois mène parfois à certaines actions contradictoires, menées par des agences publiques aux intérêts opposés. Par exemple, on peut penser aux mécanismes de subventions agricoles publiques qui favorisent l'utilisation maximale de la superficie des champs, alors que parallèlement, on souhaite améliorer la protection des bandes riveraines.

Dans son analyse des éléments constitutifs de la PNE, Francoeur (2006) souligne que le gouvernement n'a pas modifié cette caractéristique dominante de la gouvernance publique de l'eau au Québec. Entre autres, les enjeux hydroélectriques, forestiers et agricoles restent en marge de la PNE, alors que l'absence de refonte de l'article 22 de la LQE maintient une situation où l'on « [admet] implicitement que la loi [...] est devenue un outil de suivi du développement économique plutôt qu'une balise du développement viable » (Francoeur, 2006 : 59).

1.5.2 Une conception technique et scientifique de l'eau au sein de l'administration publique

Deux grands axes caractérisent l'intervention publique en matière de gouvernance de l'eau au Québec : l'assainissement des cours d'eau et la mise sur pied d'une réglementation des

usages (notamment en matière de rejet et de prélèvement). Cette situation confère aux institutions publiques concernées une logique d'action éminemment scientifique et technique.

Ce contexte entraîne deux principales conséquences. Primo, il génère une situation où la science justifie souvent l'action. Or, alors que l'État québécois a jusqu'ici surtout considéré les enjeux hydriques de premier ordre (ex. : pollution ponctuelle) (Scholtz et Stiffler, 2005), la prise en compte des enjeux contemporains complexes (pollution diffuse, conflits d'usages) implique la capacité d'agir dans un contexte de forte incertitude. Cette incertitude est toutefois fort peu intégrée au contexte institutionnel québécois.

Secundo, l'ouverture de la gouvernance à l'implication des communautés implique pour les participants de débattre de sujets hautement techniques. Si plusieurs auteurs ont déjà réfléchi à la capacité – grande ou faible – des acteurs locaux à discourir au niveau des experts (Korfmacher, 2001; Lepage *et al.*, 2003), il importe également de réfléchir à la possibilité d'intégrer les sujets historiquement évacués des processus de définition des règles (qualité de vie, tranquillité, bruit, ...).

1.5.3 Répartition inégale des pouvoirs et responsabilités au sein de l'administration publique

Nous avons vu que l'administration provinciale joue un rôle prépondérant dans la définition des institutions publiques de l'eau. Les autorités fédérales sont moins interpellées dans le cadre de la gestion de l'eau à l'intérieur du territoire québécois, quoique la Loi sur les Pêches et les questions de sécurité liées à la navigation soient de leur ressort. La situation est par contre fort différente dans le cadre de la gouvernance du fleuve Saint-Laurent.

Nous avons également observé l'importance des municipalités au sujet des tâches liées à l'approvisionnement en eau potable. De même, les MRC jouent un rôle de premier plan dans l'aménagement du territoire et par conséquent, dans la coordination des usages de l'eau à l'échelle de leur territoire.

Cette situation administrative implique sur le plan institutionnel une coupure entre les processus de définition des règles et leur mise en application. De plus, l'affaiblissement de l'État-providence a mené au fil des ans au glissement du rôle de surveillance de l'administration centrale vers les autorités locales. Or, les ressources nécessaires à l'application de la réglementation ont rarement accompagné ces transferts de responsabilités (Lachance, 1997). Ces deux éléments risquent d'influencer largement l'action potentielle des OBV. En effet, ces nouveaux organismes locaux doivent composer avec des administrations publiques locales déjà limitées au niveau de leurs capacités décisionnelles et des ressources disponibles pour la gestion de l'eau.

1.5.4 Faible internalisation des coûts de l'eau par le marché

Comme nous l'avons mentionné, une institution importante influençant le comportement des usagers d'une ressource naturelle découle de l'économie de marché. Or, au Québec, c'est davantage par l'intervention de l'État que par la compétition entre les usagers de l'eau qu'ont été internalisées certaines dimensions de la ressource à la sphère économique. L'abondance relative de l'eau sur le territoire québécois explique généralement cette situation.

Une précision importante doit cependant être apportée. En effet, l'action de l'État québécois en matière de réglementation des usages de l'eau a pour principal effet de limiter son utilisation (tant qualitative que quantitative) et non de lui associer un coût d'utilisation. Ainsi, l'utilisateur bénéficie gratuitement des fonctions de l'eau jusqu'à un certain seuil (de rejet, de prélèvement). Cette application du principe de pollueur-payeur implique une intervention active des autorités publiques en matière de surveillance. Or, comme nous l'avons vu, cette fonction charnière dans l'application du principe a été graduellement transférée aux municipalités, sans toutefois être accompagnée des moyens requis pour son application. Si l'utilisation du principe pollueur-payeur caractérise le modèle d'intégration économique des usages de l'eau au Québec, le principe d'utilisateur-payeur trouve difficilement sa place. La mise en place d'un système de redevances sur l'eau – système faisant partie des orientations de la PNE (Québec, 2002 : 28) – se fait toujours attendre.

Sur un autre plan, la prise en compte des fonctions écologiques liées aux écosystèmes aquatiques demeure extrêmement faible. Historiquement, le Québec a fonctionné suivant une approche de « sacrifice », où les possibilités de développement l'emportaient sur le maintien de l'intégrité écologique (totale ou partielle). De nos jours, la prise en compte des dynamiques écosystémiques se fait principalement dans les secteurs fortement touchés par les développements antécédents (ex. : le maintien des milieux humides du fleuve Saint-Laurent) ou encore dans la gestion d'ouvrages hérités du passé (ex. : barrages, digues). Toutefois, c'est généralement la réglementation publique qui force l'inclusion du soutien des écosystèmes aquatiques dans l'élaboration de nouveaux projets, et non le marché.

1.5.5 L'implication des communautés

La société civile québécoise joue depuis plus de trente ans un rôle important dans la réflexion et l'action relatives à la prise en charge des enjeux hydriques. Que ce soit à l'échelle provinciale ou locale, des communautés s'activent afin de mieux contrôler l'impact des activités anthropiques sur des plans d'eau.

Dans le cadre de cette analyse du contexte institutionnel de la gouvernance de l'eau au Québec, il importe toutefois de discerner la nature de cette implication. Les exemples utilisés précédemment témoignent que l'action des communautés se tourne essentiellement vers la restauration et la mise en valeur des écosystèmes aquatiques, de même que vers l'éducation et la sensibilisation des usagers à une utilisation durable de l'eau. Hormis certains cas isolés, on note peu d'initiatives civiques visant la création de « règles » locales encadrant les usages de l'eau. Si certaines associations de lacs se sont dotées de codes de conduite encadrant la navigation, l'entretien des fosses septiques ou les procédures de vérification, ces pratiques ne sont pas généralisées à l'ensemble du territoire.

L'idée de communauté elle-même semble être à clarifier. Les exemples obtenus par cette revue historique indiquent que les communautés liées à l'eau présentent une forte variabilité : variabilité géographique (lacs versus rivières, grandeur des plans d'eau), variabilité socioéconomique, variabilité au niveau des intérêts (usagers économiques, riverains,

citoyens). L'évolution de la gouvernance de l'eau proposée par la PNE devra permettre à cette hétérogénéité communautaire de se manifester au sein de l'action des OBV.

1.6 Conclusion

Ce chapitre rend compte du fait que les approches privilégiées par la PNE pour la mise en œuvre de la GIEBV s'insèrent dans un contexte institutionnel fortement structuré. Les institutions publiques encadrent fortement les actions des usagers de l'eau. La possibilité pour la concertation et le volontarisme de trouver une pertinence dans ce contexte implique certaines clarifications.

En premier lieu, ces deux approches sont généralement associées à l'idée d'implication communautaire. La concertation se fait au sein de la communauté, ce qui constitue une part importante de l'incitation à l'action volontaire. Or, l'idée même d'une communauté rattachée à l'unité territoriale « bassin versant » reste fortement théorique. La présence de communauté de bassin versant reste à confirmer. Dans la même optique, des communautés liées à des unités territoriales diverses (lacs, municipalités, régions) ou à certains intérêts (agricoles, forestiers, municipaux) doivent être considérées dans le développement de la GIEBV.

Dans un deuxième temps, l'ajout d'une nouvelle entité vouée à la gouvernance de l'eau, l'OBV, implique un positionnement des acteurs interpellés. Si certains peuvent rejeter tout simplement l'idée de participer, ceux qui s'impliquent devront néanmoins se positionner par rapport à de nouveaux processus d'élaboration des règles d'usage de l'eau et à leur mise en œuvre.

Enfin, il demeure incertain que les résultats de la concertation s'imposent comme nouvelles institutions et influencent le comportement effectif des usagers de l'eau. Le paysage institutionnel de l'eau au Québec est complexe et les résultats de la concertation et de l'approche volontaire devront s'y insérer afin de bonifier un modèle de gouvernance qui repose inévitablement sur la pluralité des approches. Si on peut appréhender l'asymétrie entre

les résultats régionaux de la GIEBV, le défi réside davantage dans l'articulation entre les objectifs généraux de la gouvernance de l'eau au Québec et l'atteinte de résultats positifs pour les écosystèmes et les collectivités locales.

1.7 Références du chapitre 1

Agrawal, Arun et Maria Carmen Lemos. 2007. « A Greener Revolution in the Making?: Environmental Governance in the 21st Century ». Dans *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 49, No 5, pp. 36-45.

Baber, Walter F. et Robert V. Bartlett. 2005. *Deliberative Environmental Politics*. Cambridge, MS, The MIT Press, 276 p.

Benjamin, Jacques. 1974. *Planification et politique au Québec*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 142 p.

Berkes, Fikret, David Feeny, Bonnie J. McCay et James M. Acheson. 1989. « The benefits of the commons ». Dans *Nature*, Vol. 340, pp. 91-93.

Bibeault, Jean-François. 2003. « La gestion intégrée de l'eau : dynamique d'acteurs, de territoires et de techniques ». Dans *Cahiers de Géographie du Québec* Vol. 47, No 132, p. 389-411.

Bouthillier, André. 2002. « Propriétaire de l'eau, c'est bien... mais encore faut-il l'assumer ». Dans *L'aut'journal*, No 209, site web (consulté le 23 décembre 2007), <http://archives.lautjournal.info/autjourarchives.asp?article=72&noj=209>.

Brun, Alexandre et Frédéric Lasserre. 2004. « La mise en œuvre difficile des politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada)!: le cas des contrats de bassin ». Dans les *Actes de la journée d'études « Les territoires de l'eau »*, Université d'Artois, Arras, 26 mars 2004, 12 p.

Brun, Henri. 1969. *Histoire du droit québécois de l'eau (1663-1969)*. Réalisée pour la Commission d'étude des problèmes juridique de l'eau, Québec, Gouvernement du Québec, 45 p.

BAPE (Bureau d'audiences publiques en environnement). 2000. *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*. Tome 1 et Tome 2, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 480 p. et 286 p.

COBARIC (Comité de bassin de la rivière Chaudière). 2000. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une solution d'avenir pour le Québec*. Sainte-Marie-de-Beauce, Comité de bassin de la rivière Chaudière, 44 p.

Demsetz, Harold. 1967. « Toward a theory of property rights ». Dans *American Economic Review* Vol. 57, pp. 347-359.

Desjardins, Roger. 1966. *Les efforts du Québec pour enrayer ou prévenir la pollution de l'eau*. Québec, Gouvernement du Québec, Régie des eaux du Québec, 20 p.

Francoeur, Louis-Gilles. 2006. « La Politique nationale de l'eau du Québec de 2002 : une œuvre inachevée », Dans Brun, Alexandre et Frédéric Lasserre (éd.). *Politiques de l'eau : grands principes et réalités locales*. Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 47-68.

Gordon, H. Scott. 1954. « The economic theory of a common-property resource: the fishery ». Dans *Journal of Political Economy*, Vol. 62, No 2, pp. 124-142.

Guay, Louis. 1994. « La dégradation de l'environnement et l'institutionnalisation de sa protection ». Dans Dumont, Fernand, Simon Langlois et Yves Martin. (éd.). *Traité des problèmes sociaux*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 81-103.

Hackett, Steven. 2006. *Environmental and Natural Resources Economics: Theory, Policy, and the Sustainable Society*. 3rd edition, Londres, M.E. Sharpe, 524 p.

Hardin, Garrett. 1968. « Tragedy of the Commons ». Dans *Sciences* Vol. 162, No 3859, pp. 1243-1248.

Harrison, Kathryn. 2001. « Volontarisme et gouvernance environnementale ». Dans Edward W. Parson. *Gérer l'environnement*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, Série Tendances, pp. 209-247.

Korfmacher, Katrina S. 2001. « The Politics of Participation in Watershed Modeling ». Dans *Environmental Management*, Vol. 27, No 2, pp. 161-176.

Lachance, Roger. 1997. « Les modes de gestion municipale ». Dans les *Actes du Symposium sur la gestion de l'eau au Québec*, Palais des Congrès de Montréal, 10 au 12 décembre 1997, pp. 578-580.

Lepage, Laurent, Mario Gauthier et Patrick Champagne. 2003. « Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines ». Dans *Sociologies Pratiques*, Vol. 7, pp. 63-89.

Lesage, Gilles. 1968. *Pour résoudre les problèmes de l'eau, une commission d'étude est créée à Québec*. Dans *Le Devoir*, 2 février, p. 3.

- March, James G. et Johan P. Olsen. 1984. « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life ». Dans *American Political Science Review*, Vol. 78, pp. 734-749.
- Martin, Fernand. 1987. « Les politiques de l'aménagement du territoire au Québec ». Dans Mailhot, Pierre et Jean-Marie Dubois (éd.). *Aménagement et gestion des ressources*. Montréal, L'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences, pp. 260-272.
- McNeil, Lucie. 1999. *Les agences de bassin et la participation des citoyens*. Mémoire déposé dans le cadre de la Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Québec, 8 p.
- Montpetit, Éric et William D. Coleman. 1999. « Policy Communities and Policy Divergence in Canada: Agro-Environmental Policy Development in Quebec and Ontario ». Dans *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 32, No 4, pp. 691-714.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 280 p.
- Ostrom, Elinor. 2007. « Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework ». Dans Paul A. Sabatier (dir.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, pp. 21-64.
- Paquet, Gilles. 2005. *Gouvernance : une invitation à la subversion*. Montréal, Liber, 392 p.
- Parenteau, Roland. 1970. « L'expérience de la planification au Québec (1960-1969) ». Dans *Actualité économique*, Vol. 45, No 4, pp. 679-696.
- Québec. 1961. *Journal de la Régie d'épuration des eaux*. Québec, Gouvernement du Québec, 58 p.
- Québec. 1963. *Rapport annuel – 1962. Régie d'épuration des eaux, province de Québec*. Québec, Gouvernement du Québec, 45 p.
- Québec. 1970. *La lutte contre la pollution des eaux au Québec*. Québec, Régie des eaux du Québec, 55 p.
- Québec. 1971. *Rapport annuel – 1970*. Québec, Régie des eaux du Québec, 130 p.
- Québec. 1972. *Loi sur la qualité de l'environnement*. Québec, Gouvernement du Québec, 54 p.

- Québec. 1974. *Rapport annuel : 1973-1974*. Québec, Service de la protection de l'environnement, 193 p.
- Québec. 1975. *Rapport de la Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau, 459 p.
- Québec. 1983. *Rapport annuel 1981-1982*. Québec, Ministère de l'Environnement, 102 p.
- Québec. 1990. *Rapport annuel 1989-1990*. Québec, Ministère de l'Environnement, 85 p.
- Québec. 1996. *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. Décret 103-96, Québec, Gouvernement du Québec, 34 p.
- Québec. 2002. *L'eau, la vie, l'avenir : Politique nationale de l'eau du Québec*. Québec, Ministère de l'Environnement, 94 p.
- Racine, Daniel. 1982. *La Loi de la qualité de l'environnement, une loi défensive et marginale*. Montréal, Université du Québec à Montréal, Mémoire de maîtrise, Département de sciences politiques, 265 p.
- Rhodes, Rod A.W. 1996. « The New Governance : Governing without Government ». Dans *Political Studies*, Vol. 44, No 4, pp. 652-667.
- Rivest, Robert L. et Marie-Andrée Thomas. *La Loi sur la qualité de l'environnement est sa réglementation annotées*. Québec, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1199 p.
- Saint-Pierre, Majorie. 2005. *La lutte pour l'adoption d'une politique de l'eau au Québec*, Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales, 57 p.
- Scott, Anthony D. 1955. « The fishery: The objectives of sole ownership ». Dans *Journal of Political Economy* Vol. 63, No 2, pp. 116-124.
- Sholtz, John T. et Bruce Stiftel. 2005. *Adaptive Governance and Water Conflict: New Institutions for Collaborative Planning*. Washington, Resources for the Future, 274 p.
- Simard, Louis et Laurent Lepage. 2004. « Gestion publique de l'environnement au Québec : quel bilan à l'heure de la concertation? » Dans Bernier, Robert (éd.). *L'État québécois au XXI^e siècle*. Sainte-Foy, Les Presses de l'Université du Québec, pp. 351-379.

Vachon, Martin. 2004. *Les conflits sociaux dans la protection de l'environnement. L'exemple d'un comité de bassin versant dans la région Chaudière-Appalaches*. Québec, Thèse de doctorat en sociologie, Université Laval, 232 p.

Weber, Edward P. 2003. *Bringing Society Back In*. Cambridge, MS, The MIT Press, 317 p.

CHAPITRE 2 : FROM THE PARTICIPATIVE FRAMEWORK TO COMMUNITIES REALITIES: THE CHALLENGES OF IMPLEMENTING STAKEHOLDER INVOLVEMENT IN QUÉBEC WATERSHED MANAGEMENT

2.1 Avant-propos et résumé du chapitre 2

Ce chapitre a été soumis et accepté pour publication dans le cadre d'un collectif portant sur l'implication sociale et la gouvernance de l'eau :

Berry, Kates et Éric Mollard (éd.). 2009. *Social Participation in Water Management*. Londres, Earthscan Publishing Company.

L'expérimentation sociale des approches collaboratives de gestion par bassin versant fait partie des défis de la gouvernance de l'eau contemporaine. Ces approches misant sur une participation accrue des acteurs de la société civile, elles interpellent grandement ces derniers, de même que les acteurs publiques, historiquement au cœur de la prise en charge des enjeux hydriques. En s'appuyant sur l'observation de la mise en œuvre de la *Politique nationale de l'eau* du Québec depuis son adoption en 2002, nous soulignons par ce chapitre les difficultés de mise en œuvre des éléments formels de ce type d'approche. Dans un premier temps, nous exposons les observations découlant d'une analyse organisationnelle des dynamiques sociales développées autour de ces approches collaboratives. Nous attestons ainsi que la contingence et le comportement stratégique des acteurs sociaux influencent grandement la mise en œuvre d'un cadre participatif élaboré *a priori* par l'administration publique. Ensuite, nous nous attardons sur certains éléments substantiels liés à l'approche de gestion par bassin versant. Nous observons que les critères naturels argumentant en faveur de cette approche (relations d'interdépendance entre les acteurs) ne trouvent pas *de facto* une résonance dans le comportement effectif des acteurs et qu'au niveau social, l'idée que certains critères relationnels tels la confiance, la distribution équitable des retombées ou la responsabilisation des participants sont en fait les résultats d'un processus complexe commandant du temps et s'avèrent être un résultat incertain des dynamiques sociales en cause.

2.2 Introduction

Ever since the beginning of the 1970s, the province of Québec has fostered a social and political debate over water management. This debate intensified during the 1990s and led to the adoption in 2002 of the *Québec Water Policy* (QWP). This policy has five intentions: to reform water governance, to implement an integrated water resource management, to preserve water quality and ecosystems, to continue the decontamination of wastewater, and to support the practice of water-related tourist activities (Québec, 2002). The implementation of the integrated watershed management (IWM) is a central aspect of the QWP. Based on a collaborative approach, IWM must generate a systematic protection of rivers and lakes, the acceleration of their clean up, the maintenance of all uses, the participation of the community, and a greater effectiveness of the public programs.

This chapter evaluates social participation related to the Québec IWM approach. In Québec, stakeholders' participation takes place in a particular context. In fact, the Québec Government sets voluntary involvement of the stakeholders as the main avenue to improve water governance. However, this involvement supposes some institutional adjustments which will come only with the legislative recasting. Then, even if the IWM approach is officially acknowledged in the QWP, watershed management is already used in single type problem contexts, particularly within the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and the Ministry of Natural Resources (Bibeault, 2003; Québec, 2004a; Québec, 2007a). In the same way, an important aspect of water management is under the responsibility of municipalities (treatment) and the Regional County Municipalities (land planning) (Québec, 2006; Québec, 2007b). If social participation is put forward by the QWP, the effective integration of local debated decisions in the existing institutional system remains uncertain.

The evaluation of social participation is a difficult endeavor (Coglianese, 2003; Dorcey and McDaniels, 2001). Considering the recentness of the Québec model, we can only at this stage proceed to an *in situ* examination of the implementation phase. This chapter is divided according to three major themes. First, the evaluation of the participative framework can allow us to try to predict the advantages and limits of the collaborative procedure. This

framework is here analyzed according to two questions related to the implementation of collaborative approaches: the opening of the scientific and technical debate and the search for legitimacy of the collaborative processes (Callon, *et al.*, 2003; Korfmacher, 2001; Trachtenberg and Focht, 2005). To appreciate the challenges of local participation, we will recall some of the issues that were raised during the provincial wide debate that preceded the formulation of the QWP.

Secondly, the implementation of the IWM implies a period of institutional adjustments. These adjustments are linked to the development of a new social dynamic that reflects the interactions among stakeholders (Milot and Lepage, 2007). In this sense, we consider social participation as an organizational fact which can be evaluated using concepts of the *Concrete Systems of Action Analysis* (Crozier and Friedberg, 1977; Mermet, *et al.*, 2005).

Finally, the experimentation of social participation in natural resources governance must go beyond procedural objectives and meet substantial outcomes. We shall open the discussion on these evaluative elements, specifying that it is essentially a prospective exercise and articulate this part of the chapter around the concept of interdependence, which can be summarized as the biophysical and social dimensions that theoretically lead stakeholders to a situation of potential cooperation (Michaelidou, *et al.*, 2002; Ostrom, 1990).

2.3 Theory and Methodology

2.3.1 The Participation Framework: An Analysis of Expertise and Legitimacy

In Québec, local actors involvement in water management is new. In spite of certain local initiatives, the principal teachings result mainly from the contribution of citizens during the elaboration process of the QWP. Many authors based their analysis on a functional conceptualization of public action (Brun, 2007; Burton, 1997). According to this perception, social participation aims at filling some gaps, particularly in terms of transparency, local knowledge and representativeness of interests. However, the implementation of social participation is a more complex phenomenon. The framework developed by the provincial

government has to deal with this complexity. In this chapter, we look at two potential problems that can be generated by participation framework: the relative importance of technical debates and the legitimacy of the process.

Local watershed committees can be seen as a concrete system of actions where scientific and technical debates take place. In her analysis of the role of expertise in French watershed planning, Sophie Allain underlines the importance of considering this dimension (Allain, 2005). Although the collaborative process aims at reducing the traditional divides between the expert and the uninitiated and between the elected representative and the elector, Allain suggests that most of the time scholars have studied these issues at a macro level. Despite some micro-level analyses (scientific production within laboratory situation and the Baie de St. Brieuc scallop issue), the relation between expertise and social participation at the local scale should be a subject of interest justifying further study (Latour, 1999; Callon, *et al.*, 2003).

Considering that water management begs technical and scientific knowledge this dimension is significant. In this regard we used the criteria suggested by Callon *et. al* (2003). First, we consider the possibility of open deliberative process – and the technical debate – to heterogeneous actors (the intensity of the debate, the procedural opening and the quality of the speeches). These characteristics are analyzed for both the openness of the technical debate and the variety of participants taking part in the discussion. Another set of criteria pertains to the implementation of the procedure, for instance the access conditions, the debate transparency, and the clarity of the organizing rules. We first applied these criteria to the participative framework which prevailed for the large deliberative exercise that lead to the QWP. We then repeated the exercise but this time focusing on the framework proposed for the IWM collaborative approach. This opposition between a macro and a micro analysis – QWP definition process and IWM – is important considering the Québec context. Historically, social participation related to water management has primarily been a provincial phenomenon. The involvement of local users remains an unknown factor.

The creation of watershed committees is associated with a search of legitimacy for both the participants and the organization itself. In general, the participation of social actors is legitimated by the nature of their contribution to the debate. The experts' participation is justified by their specialized knowledge, the elected officials' by the fact that they formally represent the population and the participation of the administrative staff because they are directly involved in control of water use. Stakeholders' legitimacy in natural resources management is not as clear, the difference between *user* and *citizen* having to be elaborated. Certainly, the arguments rising from a functional perspective (transparency and local knowledge) remain true. However, participation in IWM approach brings political decision-making and citizens' interests closer – individual or corporate. Inequity resulting from socioeconomic differences among stakeholders is an issue (Murtagh, 2004). Of course, this risk of inequity must be taken into account. However, it would be erroneous to claim that the less powerful stakeholders cannot defend their interests in a collaborative process. Nevertheless, actors with less to negotiate largely depend on the participative framework, the latter reducing socio-economic inequalities and favoring the construction of certain legitimacy.

Several scholars have developed criteria to evaluate the framework structuring participation on that question of legitimacy (Cashore, 2002; Leach *et al.*, 1999; Sullivan, 2001). We rely on two sets of criteria suggested by Trachtenberg and Focht (Trachtenberg and Focht, 2005). These criteria evaluate social participation by taking in consideration legitimacy of process and of outcomes (Table 2.1). First, we consider the series of procedural criteria.

2.3.2 Organizational Analysis of Social Participation

The addition of new institutions devoted to water produces new social dynamics at the local level. These dynamics are diverse, depending on several factors, and unavoidably show redefinitions of power relations between stakeholders.

In order to understand these social dynamics, we use the results of three organizational analysis produced with the collaboration of as many watershed committees. Our evaluation

aims at figuring out whether social participation linked to IWM improves public water management or essentially produces new civic institutions. Based on the major concepts of the *Concrete Systems of Action Analysis* (Crozier and Friedberg, 1977; Lepage *et al.*, 2003), we focus on the actual participation: the characterization of the concrete system of actors, the strategies deployed by the stakeholders, and the limits of the participative process to produce changes in effective watershed management.

Table 2.1: Legitimacy criteria for collaborative approaches to watershed management

Procedural Legitimacy	<ul style="list-style-type: none"> • Participants must appropriately represent a full range of nongovernmental stakeholders; • Participants must fairly consider the concerns of the full range of nongovernmental stakeholders; • Participants must genuinely consent to the policy decision.
Substantial Legitimacy	<ul style="list-style-type: none"> • The outcome must be an improvement in the welfare of at least some nongovernmental stakeholders; • The outcomes, and the mean to attain them, must respect individual stakeholders' right; • The outcomes must be a fair distribution of welfare among all nongovernmental stakeholders.

(source: Trachtenberg et Focht, 2005).

2.3.3 Reconnecting Substantive and Procedural Aspects

This leads us to examine participation in connection with the substantial dimensions of IWM. Indeed, this approach is theoretically based on two sources of interdependence: the biophysical characteristics of the watershed unit and a particular vision of the community. First, we look at how social participation and collaborative processes takes into account characteristics of the river basin: the upstream-downstream relations, the multipurpose nature of the resource, the multiple-scale issues, and the dynamics of the aquatic ecosystems (Grumbine, 1994; Manning, 1997; Slocombe, 1993). Secondly, we focus on two products of social participation particularly important in order to improve the coordination of stakeholders' activities: the just distribution of outcomes among all stakeholders and the introduction of interpersonal trust among them (Lubell, 2004).

2.4 Social Participation in Québec Water Management

2.4.1 The Slow Construction of Québec's Water Policy

In Québec, a social and political debate over water governance started at the beginning of the 1970s. *Commission sur les problèmes juridiques liés à l'eau* (Commission on legal problems related to water) had already identified several inconsistencies in the public administration of water and had suggested some avenues to resolve these administrative quirks (Québec, 1975). However, the following governments only proposed timid answers to these concerns.

In the middle of the 1990s, two different events brought back water management on the governmental agenda: the possibility that the City of Montreal's water services would be privatized and a proposed idea to export Québec's freshwater during the *Summit on the economy and employment* (1996) (Gill, 1998). A strong political mobilization alerted public opinion to the water problems of the province (St-Pierre, 2005). That political dynamic widened with the creation, in March 1997, of the Québec's Coalition for a responsible water management, «Eau Secours!». The first demands of this coalition was to call for a public debate on water management, the adoption of an integrated water policy and the reinforcement of the role of the Ministry of the Environment relatively to the management of water resource.

The government created a committee – chaired by the Prime Minister himself – which set out to analyze water according to four aspects: its protection, the production and distribution of drinking water, the production of hydroelectricity, and the commercialization of freshwater. These discussions were held behind closed doors. At the same time, the initiation of groundwater pumping led to new outcries relayed by the media. Prime Minister Lucien Bouchard felt obliged to promise that the freshwater would not be exported or privatized without organized public consultation. This debate took form at the end of 1997 with the organization of the *Symposium on water management in Québec* (INRS-EAU, 1997). However, this event was strongly criticized by the spokesmen of the principal social and

environmental groups. Although the Symposium brought together experts, elected representatives, planners, farmers, and bottlers, most ecologists boycotted the event because the discussions were to be based on a reference document that advocated privatization. Furthermore, the prohibitive entrance fee of \$250(USD) diminished citizen participation. Following that event, the Eau Secours! environmental group circulated a petition calling for a real public consultation and also asking that this exercise be supervised by the *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement* (BAPE: Public audiences on environment office). Environmental groups also demanded a moratorium on the exploitation of freshwater. After a year of hesitation, a moratorium was adopted in June 1998. Also, sensitive to public opinion, the government asked BAPE to conduct public consultation on water management. The *Public consultation on water management in Québec* got on track on March 15, 1999 and was chaired by Andre Beauchamp. The Commission travelled around Québec gathering the concerns of citizens. In the end 379 briefs had been submitted and 143 days of public hearings were necessary to collect the comments and the questions from all over the province. The commissioners paid particular attention to the participation of ordinary citizens (BAPE, 2000).

Three specific questions were initially proposed by the Commission: Does Québec need to export freshwater? Does Québec have to encourage the exploitation of groundwater? Does Québec have to consider the privatization of public water services (distribution and treatment of drinking water) (BAPE, 2000)? However, the Commission was forced to open the public consultation and to adopt a comprehensive approach considering the broad range of topics expressed by participants: agricultural uses, the exploitation of groundwater, public health, industrial and urban decontamination, public infrastructures, the production of hydroelectricity, the ratemaking of drinking water, the impacts of forest activities, the accessibility and the protection of the aquatic ecosystems, the integrity of the St. Lawrence river ecosystem, and the integrated management of the water. This last topic was discussed at length during the hearings as an approach that could solve many problems.

2.4.2 A Collaborative Approach for Watershed Management

After three years of studies conducted by the public administration and following the *Beauchamp Commission Report*, the Québec Government adopted in 2002 the QWP (Québec, 2002). The QWP made integrated management a building block for a new institutional framework. According to the QWP, integrated water management is divided into two sections: the integrated management of the St. Lawrence River and the other watersheds management. The integrated management of the St. Lawrence River is primarily defined in this policy as the continuation and the reinforcement of an existing federal-provincial program set up in 1988, the *St. Lawrence Action Plan*.

The Ministry of the Environment identified in the QWP thirty-three river basins in which implementation of watershed management had to be considered. This identification is based on the recognition of past local initiatives or the presence of major water problems. For each one of these basins, a committee is to be created with the principal mandate of producing a *Water Plan*. Each plan must include a diagnosis of the environmental stakes, the identification of interesting ecosystems and wetlands, the ordering of the potential interventions and an action plan. Each *Water Plan* is to be elaborated using a collaborative approach. The Ministry of the Environment anticipates that these plans will be reviewed after six years (Québec, 2004b).

Consequently, committees must ensure a collaborative procedure is established. Each has to set up a collaborative board that should respect the framework put forward by the central administration. Participation on these boards must allow for an equal presence of municipal representatives, economic interests, and community spokesmen (citizens, environmental, and social groups). The stakeholders participate in the development of the *Water Plan* and also sit on the board of directors of those committees. Furthermore, the framework allows also for broader forms of participation. This participation takes the form of public hearings, held three times during the elaboration of the *Water Plan*.

The *Water Plan*'s implementation, after its approval by a provincial inter-departmental board, is made official by the signing of a *River Contract* between the committee and concerned interests (Québec, 2002). These contracts can be signed for a broad range of actions. These contracts are gentlemen agreements that are negotiated on a voluntary approach and are not legally binding. No legal proceedings can be instituted on the basis of these documents.

Finally, the QWP promises a financial support from the Québec Government. Since, 2003, the Ministry of the Environment ensures an annual statutory funding of \$65,000 (USD) for each committee. This support represents the basic financing which can be enhanced by the community. No other mechanism was developed in order to link water management and resources users by a system of charges or an application of the "user-pays" or "polluter-pays" principles.

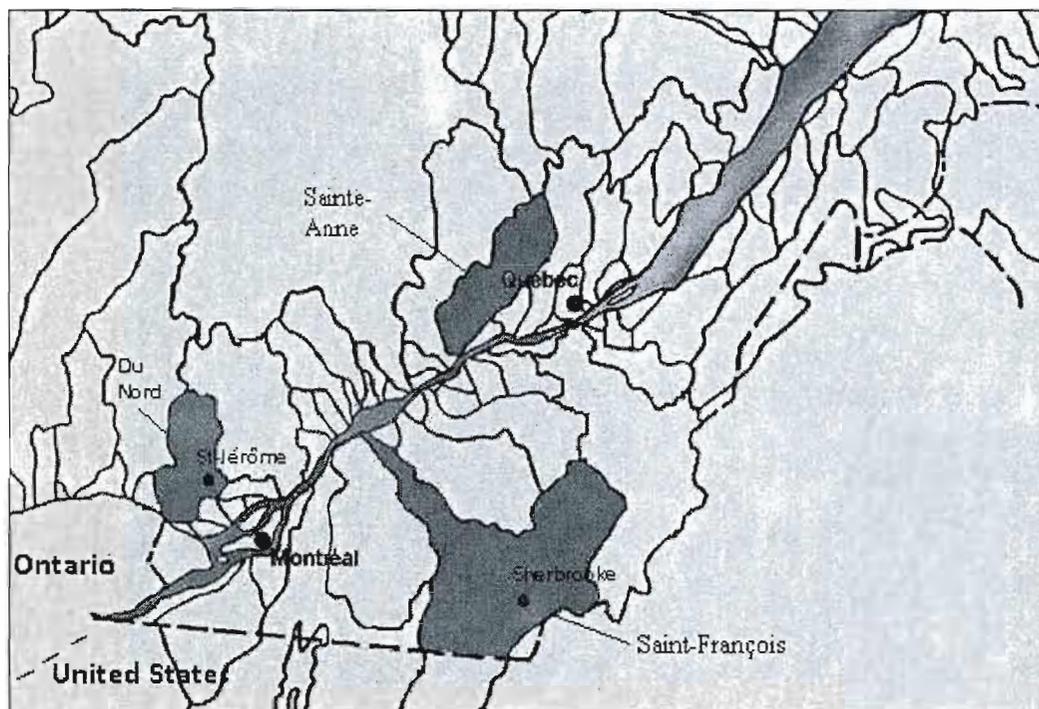
2.5 Three Watershed Committees as Case Studies

The organizational analyses were conducted with the collaboration of three watershed committees located on the basin of Du Nord River, St. Francois River, and St. Anne River (Figure 2.1). The principal characteristics of these river basins are shown in Table 2.2.

An overview of the data points out the variety of contexts which these three committees have to cope with (ABRINORD, 2006; CAPSA, 2003; COGESAF, 2006). If the principal activities of these three areas are characteristic of the semi-urbanized and rural areas of southern Québec (agriculture and forest activity), it is important to note the variation in population density that are respectively 6 p/km² for the St. Anne River basin, 34 p/km² for the St. Francois River basin, and 70 p/km² for the Du Nord River basin (with a peak of 86 p/km² during the summer). These different population densities contrast with varied administrative realities, as the number of municipalities within each river basin ranges from 21 to 102. The St. Francois River basin also has the particularity of being a transborder waterway, 14% of its area being in the state of Vermont, US. Finally, the history of local watershed management contrasts. In the case of the St. Anne River, a local initiative of watershed management started at the end of the 1980s. The organization created then became in 2002, the committee

in accordance with the QWP. For the St. Francois River, some initiatives of water management had already been experimented with, especially by lake residents associations. The first stakeholders have however decided to create a new organization to implement IWM. No organization dedicated directly to water management was present in the case of the Du Nord River basin.

Figure 2.1: Case Study Areas



The data analyzed in this chapter come from the review of the documents published by the Québec Government and by the three watershed committees to structure the participation of stakeholders in provincial and local deliberations related to water management. We have also conducted 48 semi-directed interviews with stakeholders from these three case studies.

We present an evaluation of the frameworks related to the participation in the QWP elaboration process and to the watershed committees' activities. This choice is particularly relevant to emphasize the challenges linked to social participation in the hands-on

management of a river basin. To look at these two types of participation we use here the criteria proposed by Callon et al. (Table 2.3).

Table 2.2: Study cases specifications

	St. Anne River		St. Francois River		Du Nord River	
Basin Area (km²)	2 689		10 230		2213	
Basin Population	16 251		346 513		154 347 (+36 381 seasonal residents)	
Water quality*	Upper basin:	Good	Upper basin:	Good to satisfactory	Upper basin:	Satisfactory to doubtful
	Middle basin:	Bad to very bad	Middle basin:	Satisfactory to doubtful	Middle basin:	Doubtful
	Lower basin:	Satisfactory	Lower basin:	Doubtful to bad	Lower basin:	Doubtful
Number of municipalities	21		102		37	
3 biggest mun. population	9 050		148 170		64 988	
	2 156		68 845		35 342	
	1 615		23 827		11 687	
Land use activities**	Agriculture (12%) Forestry (82%) Urbanized areas (0,5%) Mining activity		Agriculture (23%) Forestry (66%) Urbanized areas (5%)		Agriculture (10%) Forestry (68%) Urbanized areas (5%) Intensive tourism (ski, golf)	

*Evaluation based on Québec bacteriological and physico-chemical quality index.

**Land area percentage are indicated when data are available.

Table 2.3: Evaluation of the participative frameworks related to Québec water issues

	Criteria	Sub-criteria	NWP elaboration process (Beauchamp Commission)	Watershed management
Technical debate in the deliberative process	<i>Intensity</i>	<ul style="list-style-type: none"> The social participation is integrate in the early stage of exploration of the possible worlds Preoccupation in the composition of the group involved in the debate 	Low	Medium to high
		<ul style="list-style-type: none"> Diversity and independence of the groups involved in the debate Representativeness of the groups spokesmen involved in the debate 	High	Variable
	<i>Procedural opening</i>	<ul style="list-style-type: none"> The relevancy of the discussions Continuity of the participation in the process 	Very high	Variable
Implementation			High	Low to medium
	Equality in the admission to the debate		High	Medium
	Debates are traceable and transparent		High	High
	Clearness of the rules organizing the debate		High	Low

(Source of criteria and subcriteria: Callon *et al.*, 2001)

2.5.1 The QWP Elaboration Process

The first part of this evaluation aims at understanding how the procedure allows the opening of technical debates. The analysis considers two distinct aspects: the opening of the debate itself to the various forms of expertise and the opening to group who could potentially get involved in the debate.

Social participation in the QWP's elaboration process is the result of a controversy that was carried by the media. The strength of the environmental coalitions, particularly in the Montreal area which represents half of Québec's population, encouraged participation in the provincial debate. In these circumstances, the early integration of social participation in the debate has to be understood as the result of a civic mobilization, not as the result of a formal process. However, once it started its activities, the *Beauchamp Commission* showed an obvious preoccupation with assuring the diversity and representativeness of the groups that were to be consulted. This question was in effect raised during the Symposium of 1997. On the other hand, the two sub-criteria of quality, procedural opening and effective quality, give opposite results. The relevancy of the discussions that Callon *et al.* defined as the capacity for the participants to state with acuteness and relevance their arguments and claims, was largely supported by the commissioner's attitude. As to the question of continuity, it is certainly a weakness that is typical of public hearings in a policy formation process. It would have been relevant to add to the commission's recommendations the importance of including social participation in any monitoring activity.

Finally, the criteria of implementation (equal access to the debate, transparency and traceability, and clearness of the rules) can be considered as having been assured by the participation framework. The Commission's process was designed to assure the largest participation and visits every area of the Québec territory. The debates were filmed and the briefs were published on the web. Moreover, the process itself was clearly defined and known by participants.

2.5.2 Watershed Committees' Deliberative Process

Moving from this macro debate on water policy to the micro reality of watershed committees, our evaluation gives contrasting results. These results show the importance of the challenge to induce a technical debate on a local scale of participation. Thus, the framework has an important influence on what the policy really produces in the end. As for the process itself which is based on the stakeholder participation, social participation is integrated in the early

stage of deliberation. On the other hand, this good will is framed by centrally defined objectives (production of the Water Plan and implementation of actions following a voluntary contractual approach). Also, stakeholders did not have much to say about the way that outcomes will be executed.

The make-up of the collaborative board is designed to guarantee a good representation of the variety of the local interests. However, the framework does not consider regional particularities. Some special concerns could easily be unrepresented. For instance, in some circumstances the economic interests and the local elected officials can be at the table, but there is no guarantee that social and environmental issues would necessarily be represented by a group or by citizens. This situation can often occur especially outside of urban areas, where the number of groups and their stability are variable.

Another consequence of the participation framework as to do with the proportionality between socio-environmental, municipal, and community sectors. Some river basins contain several municipalities and the variety of municipal agendas imposes the presence of a great number of representatives. Thus, the collaborative boards must be very large to ensure the recommended proportionality. Several committees have more than thirty stakeholders directly involved in the deliberation. It is also necessary to question why many municipalities have *de facto* individual representatives, whereas other participants must be elected by their own electoral colleges. Finally, the quality of the interventions can vary considerably from one committee to another and depends on a number of factors. The moderator's capacity to lead the discussions between laymen and experts, users and non-users, elected representatives and citizens, is a crucial consideration, principally at the beginning of a watershed committee's life.

In examining the implementation criteria, the framework seems to ensure equal access to the debate, just as to the transparency and the traceability of the exercises. However, we have to point out the possibility of perverse effects linked to the formula chosen to guarantee the proportionality among the three sectors specified by the framework.

The clarity of the rules organizing the debates is a weakness. Obviously, the modalities of participation have not received the same attention as the question of proportionality on the boards. If the QWP and the framework refer many times to the importance of stakeholders' participation in the definition of common objectives, there is no precise indication as to how common objectives should be achieved. On the contrary, there are some contradictory signals, for example, both voting and non-voting members are mentioned, yet the idea of consensus is strongly promoted.

2.5.3 Procedural Legitimacy of Watershed Committees' Deliberative Framework

The last observation is important considering our examination of the procedural legitimacy. If the fair representation of interests seems to be integrated in the development of a Québec model of IWM, the criteria of equity between the concerns and the level of involvement of the stakeholders in negotiated decisions are not really considered in the framework. Although local actors can find arrangements for the first element in the formative years of each watershed committee, the results of their participation have to be integrated in all the water related institutions, and no mechanism has been proposed yet. For instance the coordination of *Water Plans* and local land-uses plans still have to be defined.

If many different modes of participation arise from different local dynamics, the variety of situations should be addressed in any future rewriting of the legal framework or through institutional adjustments. Without eliminating the possibility for each community to develop its own dynamic in accordance with its own water problems and socioeconomic characteristics, the provincial coordination of the local IWM initiatives sometimes will have to step in. Also, reorganization of the institutional establishment, including those public administrators involved in water management, will have to anticipate these regional specificities.

2.5.4 Teachings from Organizational Analysis

The observations we present in this chapter are essentially qualitative. It is, however, possible to organize these observations to give a differentiated portrait of the selected watershed committees.

First, the number of participants which have participated at least one time in the watershed committees' activities since the adoption of the QWP in 2002 is important (52, 61, and 82). On the other hand, if we look at the continuity of this participation, we note an important decrease. The percentage of stakeholders which have taken part at 50% of the meetings from the start is 13%, 18%, and 18%. These percentages are related to two principal factors: the nonattendance of the stakeholders (justified or not) and a frequent rotation of the participants. This rotation is particularly strong in the case of municipal representatives, in spite of the fact that they have designated seats at the collaborative board. Several reasons can be suggested: the electoral reality which occasions sometimes the replacement of representatives, the waltz between planners, city councilmen and mayors as municipal representatives, and a low interest expressed by some participants. Finally, we note an average participation rate at any given committee meeting varying between 15 and 20 participants.

Stakeholders involved in the three watersheds have different reasons to participate in the committees. Some use the resource for economic advantages. Others have responsibility within public administrations related to water. Finally, some citizens are involved because of environmental conservation motives.

These observations raise questions. What are the reasons leading to such a strong variability in the stakeholders' participation? Who are the regular participants and what are their interests? Which principal issue structures the stakeholders' participation?

2.5.4.1 Multiple Interests Relative to Social Participation

The coexistence of multiple interests among stakeholders is a basis of collaborative approaches. However, if the majority of the participants interviewed expressed a great devotion towards their organizations and their river basin, it is interesting to note a variety of postures towards participation itself. This variety can be related to the sectors represented.

The farmers are actively involved in two of the three committees. In St. Anne and St. Francois River basin, they are among the most active participants. In the case of the Du Nord River, the downstream section – where we find the major part of farming activities – is characterized by a weak participation among the agricultural sector. We cannot advance a clear explanation for this observation. However, the principal reason justifying the involvement of the other farmers can be considered. On top of the list, all the farmers wish to correct a negative perception of their activity, especially in line with water pollution: “we recognize our responsibilities, but we find exaggerated the negative coverage from the media” (comment from an interview). They want to be sure that they won’t be identified as the only users responsible for water pollution and usually provide much information related to their activity in order to “assure a correct description of farming activities.” Generally, the other stakeholders have a positive perception of the farmers’ participation. Many perceive a real effort from this sector to act on water issues. Moreover, the majority of the projects discussed within the committees are implemented in agricultural areas. It is finally important to note that the farmers met during our research study are all involved in their regional section of the Union of the Agricultural Producers (UPA), the main Québec professional farmers’ union.

Municipal representatives – elected or not – express some hesitation relative to the creation of watershed committees. Municipalities are legally responsible for drinking water treatment services, whereas Regional County Municipalities deal with land planning. The Regional Municipalities of County are administrative entities which combine the municipalities of the same area. The implementation of the IWM raised little enthusiasm for municipalities. The financial situation of most of watershed committees and the absence of a clear legal status for

the Water Plan reinforce this attitude. Also, many municipalities already have serious problems enforcing existing standards and norms related to water quality. Particularly in rural areas, the cost of the treatment and decontamination infrastructures, costs related to the monitoring activities and lack of expertise create situation where existing norms and policies are only partially applied. Furthermore, since their only constant source of income is the property tax system, several city representatives fear a new system of local taxation to accommodate the reorganization of water management. The participation of the municipal representatives is therefore divided into two categories. On one side, some representatives are personally convinced of the usefulness of collaborative approaches and are actively involved. On the other, a majority of them are less committed or stay quiet during the deliberative activities. We observed however that all representatives have acknowledged “the importance to be ‘there’ to see what is done within the committee” (comment from an interview).

The logging industry is also an important economic interest within the three river basins. For activities held on public or private lands, we observe the same perceptions and interests. The foresters are worried about their impacts on water quality, but they have all said that the operational norms and new practices have changed a lot. They suggest that their work respects sustainable practices, “even if there will always be some uncooperative colleagues!” If their participation is essential considering the importance of this activity, we have noted that there were few discussions about water problems in forest areas.

Another group of stakeholders are the residents. These social actors are often already organized into local associations. The pre-existence of lake associations in the communities we studied is an important fact. These groups have historically dealt with water quality, sailing, aquatic sports, and other water-related issues. In many cases, these actions have contributed to creating a strong feeling of belongingness to their immediate hydrologic basin, the lake. The implementation of IWM has been perceived by some residents as the multiplication of participation in water management or the arrival of a new competing arena. Nevertheless, these participants are often the principal spokesmen for environmental questions. They also represent important links with the rest of local communities considering their high level of participation in many different organizations.

Finally, a small number of environmentalists are involved in committees. Some of their demands have forced the committees to produce early decisions, a phenomenon that we have noted in our three case studies. Indeed, each committee has been challenged at least one time to “object to a project which will produce negative impacts on watershed integrity.” In each case study, this claim has generated a debate between stakeholders referring to an ecological rationality (the committee must first and foremost defend watershed integrity) and those who defend a procedural rationality related to the mandate of the organization (the committees cannot position itself against one stakeholders – active or potential – in order to ensure the participation of all users of water). In each case, neutrality was the conclusion of the debate. When a problem cannot be collectively dealt with, it is often pushed down the agenda, at the risk of losing some players such as the environmentalists.

2.5.4.2 Multiple Mechanisms and the Preponderance of Expertise

For more than sixty years, water management has been an issue which demanded public actions from provincial and local administrations. Policies and programs have been developed through a constellation of organizations. Thus, the IWM approach proposed by the QWP is set in a complex system of institutions already involved in water managements. The results show that the watershed committees are not necessarily the only mechanism which links stakeholders to watershed protection. Several participants belonging to the logging industry and or agriculture readily pointed out other avenues to deal with water problems (for example, the *Prime-Vert Program* and provincial norms for the logging industry). Several of these parallel initiatives are supported by budgets which even exceed the watershed committees’ budgets. Furthermore, the first mandate of the committee – which is to produce the *Water Plan* – contributes to keep the deliberation at a technical level. Some stakeholders say they lose too much time in the discussions of the watershed committees and find in the other mechanisms better ways to get actions done on the river basin.

These observations must be considered on two levels. First, there is a potential risk to view the watershed committees’ activities being confined to a scientific and technical discussion

(e.g. water quality indicators, dilution capacity, erosion processes), rather than as political debate about solutions and actions. It is however too early to conclude that these discussions on expertise supersede or eliminate political debates. As an example, in 2006 and 2007 there were blue-green algae episodes, which led to technical and political debates that involved the Québec Government, local administrations, watershed committees, and other groups. Rapidly, stakeholders recognized that this particular problem cannot be considered only as a technical one. Causes and solutions were well known; the question was how to initiate actions to produce results. Secondly, the number and diversity of institutions guiding stakeholders' behaviors creates challenges in coordinating watershed management. This is probably one of the most important challenges that awaits the Québec's Government reworking of water governance.

2.5.4.3 An Organization which Initially has to Survive

The context in which the watershed committees were created is characterized by important constraints: financial, legal, and relational. As the stakeholders involved in the committees are also board members of that organization, many discussions focus on questions related to the maintenance and development of the organization rather than watershed issues. This situation produces frustration and has initially contributed to limiting stakeholder involvement. However, in the long-term, this hard beginning could have a positive effect. Rules of the game having been dictated by the provincial government, watershed committees had to find inner strength to adapt to the general model. At the beginning, stakeholders discussed visibility, additional funding, organizational philosophy, operational structures, and mandate redefinition. One interesting issue, which was observed in our three case studies, is the possibility for committees to go beyond deliberation to initiate actions.

The modest annual funding granted to the watershed committees forces the organizations to small scale practical actions. Its mandate of being mainly an arena for deliberations makes it difficult to apply for additional financial support in specific problem-solving programs from the provincial or federal agencies. Many committees confine themselves to environmental awareness programs or landscaping activities. Others decide to keep their mandate as

encouraging deliberation among stakeholders. It is difficult to pass a normative judgment on these strategies considering the variety of the contexts. On one hand, committees fill a void of expertise by developing regular interventions. Also, many observers underline the importance for the young watershed committees to carry out early actions or activities to build confidence and momentum for future activities (Barraqué, 1997; Margerum, 1999). On the other hand, there is a possibility of conflict in watershed committees' mandates. By initiating specific actions, those committees in fact become new stakeholders – judges in their own cases. They initiate actions, they increase their expertise, and they finally develop new interests related to their new activities. The collaborative process must be adjusted to take this situation into consideration. We noted three organizational strategies that seem to answer this dilemma: the implementation of sub-basins committees where specific actions are debated, the division of the committees in two distinct sub-organizations (deliberation and action), or the carrying out of both tasks within the organization.

We do not believe that one response to this problem should prevail over the others. Local organizational dynamics are too different from one basin to the other to privilege just one solution. We believe that the strength of the Québec model lies in the recognition of this indisputable variety of socio-ecosystems, calling for coordination rather than standardization of watershed management.

2.5.4.4 A Strategic Stake which Justifies Participation

All stakeholders expressed the desire to improve the watershed, yet the interviewees indicated that this is not the principal justification for their participation. Many pointed out the absence of an immediate crisis, which would loudly call for IWM. Some stakeholders said ironically they would need an event like the Walkerton (Ontario) *Escherichia coli* tragedy of 2000 to provoke more interest in water management.

In this context, interviews reveal another strong preoccupation justifying stakeholders' participation: the strategic importance of being a member of the problem definition process. Consequently, the Water Plan is the first stake which structures relations between

stakeholders. We think that this situation will have to change to guarantee the durability of community-based management. The IWM approach developed by the Québec Government is not explicit about the function of the collaborative process during the steps which follow, implementation and monitoring. Cooperation between stakeholders could be limited to punctual problem definition events and affect the continuity of social participation in water management. If the objective is to create new civic institutions – which will lead to the formulation of rules by the community – rather than simply support the public institutions, the mandate of watershed committees will have to be revised to generate other types of cooperation among stakeholders.

2.6 Reconnecting with Substantial Aspects

The cases studies permitted us to observe watershed committees in their initial steps – their structuring phase. Our observations must be placed in that context. For the final part of our evaluation, we suggest focusing on the concept of interdependence. Interdependence is a central component of natural resources governance (Ostrom, 1990). Contributions from ecology and social sciences clearly affirm the importance of this notion in the understanding of the processes characterizing socio-ecosystems. Water resource is characterized by particular situations of territorial and functional interdependence related to questions of quality, quantity, and ecological functions.

2.6.1 Ecological Interdependence and Stakeholders' Participation

A first case of interdependence can be seen through the impacts of upstream activities on downstream stakeholders. This fact raised many questions during the elaboration of the IWM approach. Hence, each watershed committee has to take in consideration the proportional participation of upstream and downstream stakeholders. In our cases studies, we however noted that the Du Nord River basin committee is confronted with the difficulty of recruiting representatives of the downstream area. On the contrary, the upstream section, which counts several municipalities with citizens seeking contact with nature, is represented by many citizens and elected representatives who defend environmental concerns. It is obviously an

important limit of the voluntary approach. Any future reform of the administrative framework of water governance will have to consider this limit, either by reinforcing the incentives to get involved in the process or by developing a coherent system of cooperation which integrate geographical representativeness.

A second ecological dimension is the multi-scalar nature of the watershed unit. The committees also produce strategies according to this factor of interdependence. By dividing their watershed into sub-basin territories, they create new institutional references geared towards local actions. In June 2007 the St. Francois River basin committee, for example, started the implementation of local watershed committees¹².

The multi-scalar dimension raises two potential difficulties. First, the development of a collaborative process in a sub-basin committee implies the redefinition of the participation objectives for the whole watershed management institution. In the case of the St. Francois River Basin, it is too early to study this aspect and we can only discuss in a prospective manner. Our observations allow us to project that certain factors will make the creation of sub-basins problematic: stakeholders have limited hours to invest in the collaborative process, there are strong inhibitions to tackle very large watershed problems, and stakeholders' preference to be involved in a collaborative process closer to direct action. Secondly, sub-basin initiatives are not always an outcome of watershed committee's deliberation. In some cases, the committee is not informed of it.

The multiplication of sub-basin management efforts will require strong coordination. This coordination will imply that all project instigators (ministries, para-governmental institutions, associations of lakes, private corporations, for example) recognize the watershed committee as the focal point of watershed management. Again, it is important to note that the IWM approach is a new institutional reference for most of the stakeholders.

¹² Le lecteur pourra se référer à l'Annexe 4 pour visualiser le découpage des Comités locaux de bassins versants de la rivière Saint-François.

Water is also a multiple-use resource. This dimension seems to be more difficult to integrate into the collaborative process. Certainly, official documents recognize this aspect of the resource. However, this concern is not clearly translated into watershed committees' activities. Foremost, water quality is the central issue for most of the stakeholders and this shows up in the deliberations. The blue-green algae events have probably contributed to enhance this preoccupation. The explosion of cases since the summer of 2005 (45 identified cases in 2005, 71 cases in 2006 and 181 cases in 2007) has contributed to point out phosphorus contamination as the principal problem which Québec lakes and rivers have to deal with. This situation causes defensive strategies among stakeholders. Each one doesn't want to see its group being declared responsible for the problem. Secondly, the elaboration of the Water Plans is essentially a technical exercise which has neglected some important water uses. Subjective considerations like tranquility, landscape beauty, or historical attachment are hardly integrated in frequent quantitative debates. Thirdly, the social participation in water management is new for many communities and several efforts aim at facilitating consensus building. Intentionally or not, thorny subjects were evacuated in order to keep all stakeholders committed to the collaborative process. We believe that, as collective learning and trust build, these larger, potentially divisible issues will gradually be put on the agenda of the watershed committees.

Finally, the dynamic of natural processes is undoubtedly the most difficult aspect to bring in the deliberation of a watershed committee. Many stakeholders do not distinguish between static and dynamic balance of ecosystems, for example, when they discuss aquatic processes. As well, events like floods seem to be perceived as a question of physical control, rather than in ecosystem terms. The same trend is observed relatively to the blue-green algae crisis. Political debates aim at identify solutions that will produce effects rapidly (e.g. banish phosphorus in soap, proceed to shore reforestation) without considering the fact that lake resilience will take time or worse, that some lakes have already reach their eutrophication phase. These perceptions contrast with the idea of a better understanding and thus integration of natural processes into the IWM approach.

2.6.2 Social Interdependence among Stakeholders

Ecological dimensions justify the implementation of a watershed management approach because of the interdependence between the multiple uses of water. According to the QWP, “[...] IWM offers the most advantageous solution to sectorial management of water” (Québec, 2002). Therefore, the quest for social interdependence can be seen as the principal motive to integrate collaborative processes within water management. This interdependence, which can be understood as social capital, is constructed by stakeholders’ relations.

A first example is the *trust* developed by stakeholders towards other participants (Leach and Sabatier, 2005). This aspect is often presented as directly linked to successful collaborative approaches in environmental management. Trust facilitates the production of agreements, which are a sign of the stakeholders’ willingness to cooperate. Maintaining trust is a permanent concern for the employees of watershed committees.

Stakeholders’ comments attest that this climate of trust has been constructed in our three case studies. It is nevertheless a work-in-progress, notably because trust is not necessarily a community attribute. We consider that the QWP has been elaborated on questionable premises about what are communities, as Agrawal and Gibson (2001) remark: “many of these centrally imposed community programs are based on a naive view of community”.

Finally, social interdependence should lead to a *fair redistribution* of the policy outcomes. The participation must lead to projects which will not always cater to the same stakeholders and create unjustified losses for the others. The Québec collaborative approach which promotes consensual decisions seems to address this concern. The production of the Water Plan through consensual approaches assures that future actions will be collectively supported. However, a consensual approach does not necessarily mean fairness. Consensus building is a complex process and the outcomes can be explained by many different factors. The development stage of these case studies does not allow for further discussion at this point. Although the approach generally produces shared and fair decision, it can also exclude some problems which could be too controversial. Finally, we still have to note that important

stakeholders are not involved in IWR process. Fairness is then defined within the watershed committee, not necessarily throughout the entire watershed community.

These observations about social interdependence reveal that the government's assumptions about communities are not given but socially built over time. In this situation, we can wonder if watershed committees have to be *neutral* organizations with the strict objective of being a deliberative arena for stakeholders, as it is defined in the policy, or if they should play an active role in promoting new, community-shared values. In fact, the Québec IWR approach has been centrally-defined without paying great attention to the communities' realities. Some communities reveal the capacity to go further in their realizations as other want to focus their activities as supporting role to public institution.

2.7 Conclusion

Social participation in watershed management is recent in Québec and our evaluation had to consider this process as still under construction. Consequently, it is not possible to conclude definitely on how the five initial intentions of the QWP were reached. However, our analysis leads to conclusions about the participation framework, the organizational dynamic resulting from social participation, and the substantial elements of the IWM approach.

A series of interviews allowed us to foresee interesting characteristics of the participation process built in the Québec IWM model. The participation framework encourages debate on the technical dimensions, notably by the collective elaboration of the Water Plan. Focusing on the organizational dynamics, we observed intense relations among stakeholders that in fact contribute to the problem definition process and to the elaboration of solutions. We also noted a variety of interests represented by the stakeholders. Finally, the upstream-downstream relations and the multi-scalar issues are most often integrated in the deliberations.

Nevertheless, our case studies gave us a glimpse of some of the limits to the Québec model. First, our evaluation of the participation framework identified some unexpected impacts from

the proportionality of stakeholder types in the watershed committees. The framework imposed by the provincial government leads to very large collaborative boards. The stability of these boards is thus difficult to maintain, as we observed in our three case studies. Also, the voluntary contractual approach defined by Québec Government is not uniformly applied in the communities. The lack of incentive leads to the absence of important users. Finally, the framework does not suggest a collaborative philosophy. Many different models can be developed, from a decision shared by all via a necessary consensus to a majority vote situation. If local dynamics must be respected in the development of collaborative values, the elaboration of provincial objectives will have to cope with the variety of application, the different ways of doing IWM.

From an organizational perspective, we noted the predictable adjustment of the participative framework relatively to local specificities. Our results show how social participation is rooted in different type of interests. However, these interests seem to be linked to one procedural motivation: the importance to take part in the problem definition process. This observation is undoubtedly important and raises new questions. The presence of this procedural motivation, combined with the weakness of the financial support, the ambiguous legal recognition of *Water Plans*, and the multiplicity of the mechanisms dedicated to water management, leads to the following question: what will become of social participation when the watershed committees will have to go beyond problem definition to initiate actions (active management, monitoring, sensitization)? In the Québec context, the fact that water quality issues have historically generated public actions will surely have an important impact. Stakeholders will have to distinguish between what should be done by the public administration and what has to be done by local communities.

2.8 Références du chapitre 2

ABRINORD. 2006. *Portrait et diagnostic du bassin versant de la rivière du Nord*. Saint-Jérôme, Agence de bassin de la rivière du nord, 277 p.

Agrawal, Arun et Clark C. Gibson (éd.). 2001. *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender and the State in Community-Based Conservation*. New Brunswick, Rutgers University Press, 232 p.

Allain, Sophie. 2005. « Expertise et planification participative de bassin. Une analyse en terme d'action publique négociée ». Dans Dumoulin, L. et al. (éd.). *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 267-284.

BAPE (Bureau d'audiences publiques sur l'environnement). 2000. *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*. Tome 1. Québec, Gouvernement du Québec, 480 p.

Barraqué, Bernard. 1999. « Subsidiarité et politiques de l'eau ». Dans Faure, Alain. (éd.). *Territoires et subsidiarité*. Paris, L'Harmattan, pp.165-201.

Bibeault, Jean-François. 2003. « La gestion intégrée de l'eau: dynamique d'acteurs, de territoires et de techniques ». Dans *Cahiers de géographie du Québec*, Vol. 47, No 132, pp. 389-411.

Brun, Alexandre. 2007. « Gestion de l'eau au Québec : quand politique de l'eau et politique agricole se conjuguent à l'imparfait ». Dans *Québec Studies*, Vol. 42, pp. 61-74.

Burton, Jean. 1997. « La participation du public à la gestion environnementale du fleuve Saint-Laurent : les zones d'interventions prioritaires (ZIP) ». Dans *Collection environnement*, Vol. 22, pp. 47-161.

Callon, Michel, Lascoumes, Pierre et Barthe, Yannick. 2003. *Agir dans un monde incertain*. Paris, Le Seuil, 357 p.

CAPSA. 2003. *Portrait hydrologique et multi-ressources du bassin versant de la rivière Sainte-Anne*. St. Raymond, Corporation d'aménagement et de protection de la rivière Sainte-Anne, 113 p.

Cashore, Benjamin. 2002. « Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority ». Dans *Governance*, Vol. 15, No 4, pp. 503–529.

COGESAF. 2006. *Analyse du bassin versant de la rivière Saint-François*. Rock Forest, Comité de gestion de la rivière Saint-François, 237 p.

Coglianesi, Cory. 2003. « Is Satisfaction Success ? Evaluating Public Participation in Regulatory Policymaking ». Dans Rosemary O'Leary Lisa B. Bingham (éd.). *The Promise and Performance of Environmental Conflict Resolution*. Washington, Resources for the Future, pp. 69-86.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Paris, Le Seuil, 500 p.

Dorcey, Anthony H.J. et Tomothy McDaniels 2001. « Great Expectations, Mixed Results: Trends in Citizen Involvement in Canadian Environmental Governance ». Dans E.A. Parson (éd.). *Governing the Environment*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 249-301.

Gill, Louis. 1998. « Le mouvement syndical et les enjeux économiques actuels ». Dans Bélanger, Yves et Robert Comeau (éd.). *La CSN. 75 ans d'action syndicale et sociale*. Montreal, Les Presses de l'Université du Québec, pp.169-190.

Grumbine, R. Edward. 1994. « What Is Ecosystem Management? ». Dans *Conservation Biology*, Vol. 8, No 1, pp. 27-38.

INRS-EAU. 1997. *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec : Volume 1*. Québec, INRS-Eau, 709 p.

Korfmacher, Katrina S. 2001. « The Politics of Participation in Watershed Modeling ». Dans *Environmental Management*, Vol. 27, No 2, pp. 161-176.

Latour, Bruno. 1999. *Politiques de la nature*. Paris, La Découverte, 382 p.

Leach, Melissa, Robin Mearns et Ian Scoones. 1999. « Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resources Management ». Dans *World Development*, Vol. 27, No 2, pp. 225-247.

Leach, Will D. et Paul A. Sabatier. 2005. « Are Trust and Social Capital the Keys to Success? Watershed Partnerships in California and Washington ». Dans Sabatier, Paul A., Will Focht,

- Mark Lubell, Zev Trachtenburg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock (éd.). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, The MIT Press, pp. 233-258.
- Lepage, Laurent, Mario Gauthier et Patrick Champagne. 2003. « Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines ». Dans *Sociologies Pratiques*, 2003, No 7, pp. 63-89.
- Lubell, Mark. 2004. « Collaborative Watershed Management: A View from the Grassroots ». Dans *The Policy Studies Journal*, Vol. 32, No 3, pp. 341-361.
- Manning, John C. 1997. *Applied principles of hydrology*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 276 p.
- Margerum, Richard D. 1999. « Integrated Environmental Management: The Foundations for Successful Practice ». Dans *Environmental Management*, Vol. 24, No 2, pp. 151-166.
- Mermet, Laurent, Raphaël Billé, Maya Leroy, Jean-Baptiste Narcy et Xavier Poux. 2005. « L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement ». Dans *Natures, sciences et sociétés*, 2005, No 13, pp. 127-137.
- Michaelidou, Marina, Daniel J. Decker et James P. Lassoie. 2002. « The Interdependence of Ecosystem and Community Viability: A Theoretical Framework to Guide Research and Application ». Dans *Society and Natural Resources*, 2002, No 15, pp. 599-616.
- Milot, Nicolas et Laurent Laurent. 2007. « The integrated management of the St. Lawrence river: a social experiment un public participation ». Dans *Québec Studies*, Vol. 42, pp.17-30.
- Murtagh, Brendan. 2004. « Collaboration, Equality and Land-use Planning ». Dans *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No 4, pp. 453-469.
- Ostrom, Elianor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press, 298 p.
- Québec. 1975. *Rapport de la Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau*. Québec, Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau, 459 p.
- Québec. 2002. *Water. Our Life. Our Future.: Québec Water Policy*. Québec, Ministère de l'Environnement, 94 p.

Québec. 2004a. *Étude sur la qualité de l'eau potable dans sept bassins versants en surplus de fumier et impacts potentiels sur la santé*. Québec, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, consulté en ligne (7 janvier 2008) : <http://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/BassinsVersants.asp>.

Québec. 2004b. *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant : cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*. Québec, Ministère de l'Environnement, 20 p.

Québec. 2006. *La Loi sur les compétences municipales commentée article par article*. Québec, Ministère des Affaires municipales et des Régions, 131 p.

Québec. 2007a. *La Municipalité régionale de comté : compétences et responsabilités*. Québec, Ministère des Affaires municipales et des Régions, 77 p.

Québec. 2007b. *Méthodologie d'évaluation des cas d'érosion du réseau routier dans les forêts aménagées du Québec*. Québec, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 19 p.

Slocombe, D. Scott. 1993. « Environmental Planning, Ecosystem Science, and Ecosystem Approaches for Integrated Environment and Development ». Dans *Environmental Management*, Vol. 17, No 3, pp. 289-303.

St-Pierre, Majorie. 2005. *La lutte pour l'adoption d'une politique de l'eau au Québec*. Montreal, Centre de recherche sur les innovations sociales, 57 p.

Sullivan, Helen. 2001. « Modernisation, Democratisation and Community Governance ». Dans *Local Government Studies*, Vol. 27, No 3, pp. 1-24.

Trachtenburg Zach et Will Focht. 2005. « Legitimacy and Watershed Collaborations: The Role of Public Participation ». Dans Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenburg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock (éd.). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, The MIT Press, pp. 53-82.

CHAPITRE 3 : ANALYSE ORGANISATIONNELLE DE LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT AU QUÉBEC : AJUSTEMENTS ET TENSIONS

3.1 Avant-propos du chapitre 3

Ce chapitre est écrit sous la forme d'un article scientifique soumis à la revue *Politique et sociétés*. Le texte répond ainsi aux exigences de publication de la revue, notamment au niveau de sa longueur limitée à 60 000 caractères (espaces compris). Le directeur du projet de thèse, Laurent Lepage, agit en tant que deuxième auteur de cet article.

3.2 Résumé

La gouvernance de l'environnement connaît une période de transition. D'un modèle de gestion concentré entre les mains de l'État, l'idée de gouvernance glisse vers la création d'espaces délibératifs où la société civile est invitée à jouer un rôle accru. En faisant de la Gestion intégrée de l'eau par bassin versant une orientation majeure de la *Politique nationale de l'eau* (2002), le gouvernement du Québec officialise cette tendance pour la gouvernance de l'eau. Le modèle québécois favorise le recours généralisé aux approches collaboratives afin de définir la vision des usages de l'eau. Or, l'apparition de nouveaux espaces délibératifs et de nouvelles règles confronte les acteurs de l'eau à la réorganisation de leurs relations. En utilisant les concepts généraux de l'analyse stratégique des organisations dans le cadre de l'étude de trois (3) Organismes de bassin versant, nous décrivons les ajustements et tensions observés à l'intérieur même des organismes, de même que sur la scène régionale en matière de régulation des usages de l'eau. Nous verrons qu'au cours des premières années d'existence de ces organismes, la prépondérance d'enjeux procéduraux caractérise leur dynamique interne alors que sur la scène régionale, le comportement stratégique des acteurs découle d'une tension entre deux visions du modèle, à savoir des organismes qui soutiennent la règle publique ou qui sont orientés vers la prise en charge du bassin versant par la communauté.

3.3 Introduction

La gestion de l'eau au Québec traverse actuellement une période d'ajustement. Découlant d'une approche centralisée et hautement technique (Lepage, 1997; Milot, 2008), elle présente de nouveaux visages et implique un nombre croissant d'acteurs sociaux. L'adoption en 2002 de la *Politique nationale de l'eau* (PNE) formalise le recours à de nouveaux modes d'élaboration, de définition et de mise en œuvre des règles encadrant l'usage de l'eau. Plus spécifiquement, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV), proposée dans la PNE pour renforcer la gestion des cours d'eau du Québec, repose sur l'implication des collectivités concernées par deux approches : la concertation et le partenariat volontaire (Québec, 2002).

Pour assurer la mise en œuvre de la GIEBV, des *Organismes de bassin versant* (OBV) sont créés. Ces lieux de concertation regroupent des acteurs variés, représentant les différents intérêts et usages de l'eau. Ils doivent travailler à la définition d'une vision locale du bassin versant, de ses usages et des priorités d'action en matière de protection de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques (Québec, 2004).

L'apparition de ces nouveaux espaces délibératifs – qui tendent à se généraliser en matière de gestion des ressources naturelles au Québec – n'est pas sans provoquer certains ajustements au sein des dynamiques sociales, et ce, à deux échelles. Au niveau de l'OBV, les acteurs impliqués développent des stratégies d'action face aux autres acteurs, afin de concilier, autant que faire ce peut, leur propre vision des enjeux hydriques et celles émanant du collectif. Au niveau régional, c'est davantage la reconfiguration de la gouvernance de l'eau qui interpelle l'action stratégique des acteurs. L'action des OBV doit trouver sa place et sa pertinence par rapport aux responsabilités et compétences déjà distribuées parmi les agences publiques locales et l'action des usagers.

Nous présentons quelques éléments de compréhension et proposons des pistes de questionnement à l'égard de la dynamique sociale accompagnant la mise en œuvre des OBV. Après une brève explication de la démarche de recherche utilisée, nous exposons les résultats

découlant d'une analyse organisationnelle de l'action de trois OBV créés à la suite de l'adoption de la PNE. De cette analyse, nous dégagons les apprentissages à retenir sur les enjeux intra et inter-organisationnels observés. Notre discussion porte enfin sur certaines questions transversales visant à alimenter la réflexion au sujet de l'amélioration de modèles de gouvernance faisant appel à l'implication des collectivités locales, telle que la GIEBV.

3.4 Méthodologie

Cet article est basé sur un travail d'enquête mené entre 2004 et 2007 auprès de trois OBV : ABRINORD (Agence de bassin de la rivière du Nord), CAPSA (Corporation d'aménagement et de protection de la rivière Sainte-Anne) et COGESAF (Comité de gestion de la rivière Saint-François). Pour chaque organisme, nous avons réalisé une quinzaine d'entretiens de type semi-directif avec les membres et les employés permanents, représentant le « groupe d'interconnaissance » de chaque OBV (Beaud et Weber, 2003). À ces entretiens s'ajoutent ceux réalisés auprès de représentants du Regroupement des organismes de bassin versant du Québec (ROBVQ) et du Bureau de la *Politique nationale de l'eau* au Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs du Québec (MDDEP). S'ajoutent également les données provenant de la documentation gouvernementale pertinente, de la documentation interne et des procès-verbaux de chaque OBV. Nous avons aussi recueilli les commentaires d'une vingtaine de fonctionnaires du MDDEP réunis lors d'une demi-journée d'étude sur ce projet.

L'interprétation des données recueillies est effectuée selon les concepts de l'analyse stratégique organisationnelle (Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1988)¹³. Selon cette approche, l'action des acteurs sociaux se veut stratégique. Ces derniers ne sont jamais totalement contraints par le cadre structurant leurs actions. On suppose également qu'un acteur ne sera jamais totalement démuné face à l'action des autres participants. Chaque acteur ayant sa propre vision des enjeux collectifs et possédant ses propres préoccupations, on peut affirmer que le système d'action dans lequel évoluent les acteurs est davantage structuré par le réseau de relations de pouvoir s'établissant entre eux, que par le cadre formel devant le

¹³ L'auteur a également considéré plusieurs éléments de précision proposés dans Amblard *et al.*, 2005.

structurer. Repérer l'écart entre ce cadre formel et le cadre informel découlant des relations entre les acteurs permet d'apporter des éléments explicatifs au sujet de la mise en œuvre effective de la GIEBV.

Il importe de préciser que l'étude des OBV soulève des contraintes méthodologiques de taille. En effet, nous faisons face à des organismes relativement jeunes. Le comportement stratégique des acteurs est alors fortement lié aux ajustements caractérisant les débuts de toute organisation. Il peut y avoir des changements rapides et plus ou moins marqués. Une cueillette de données trop empressée pourrait mener à sous-estimer ces changements de stratégie. Pour contourner ce problème, nous avons choisi d'effectuer les entretiens semi-directifs sur une période relativement longue (deux ans et demi). Ce choix, s'il permet de suivre plus concrètement l'évolution du système d'action au cours des premières années, implique néanmoins une plus grande variabilité des sujets abordés par les individus interviewés. L'analyse longitudinale des données qualitatives doit être considérée en fonction de ce choix.

3.5 Cadre formel d'action

Formellement, le texte de la PNE et le *Cadre de référence à l'intention des organismes de bassin versant* développé par le MDDEP structurent fortement l'action des OBV (Québec, 2002; Québec 2004). Nous nous attardons sur trois niveaux d'encadrement : (1) les mandats et missions, (2) la représentativité des membres de la collectivité et (3) le statut légal de l'organisme.

3.5.1 Les mandats et la structure générale

Lors de l'adoption de la PNE, les OBV ont été définis en tant qu'organisations vouées à la gouvernance de l'eau. Ils doivent agir comme table de concertation qui organise, dans une perspective de développement durable, la gestion intégrée de l'eau (ROBVQ, 2006). Dans l'esprit de la PNE, les OBV ne doivent pas se substituer aux acteurs du bassin versant dotés de responsabilités et de compétences dans le domaine de la gestion de l'eau.

Le principal mandat d'un OBV est de produire un *Plan directeur de l'eau* (PDE). Un PDE doit comprendre un portrait et un diagnostic du bassin versant, l'identification des enjeux hydriques de même que leur hiérarchisation et un plan d'action (Québec, 2002). Le PDE doit être élaboré dans le cadre des activités de concertation de l'organisme. Les OBV ont également le mandat de consulter la population sur le contenu du PDE et de coordonner la mise en œuvre des actions identifiées par la signature de contrats volontaires avec les acteurs de l'eau concernés (Québec, 2004).

Un OBV est composé d'un conseil d'administration (CA) formé de membres représentant les usages de l'eau et du bassin versant. On retrouve également une permanence formée d'une direction, d'un adjoint à l'administration et de chargés de projet. Plusieurs OBV font également appel à un comité technique réunissant experts et fonctionnaires aptes à alimenter la table de concertation en données pertinentes à la délibération.

Un financement annuel statutaire de 65 000\$ est assuré par le MDDEP. Ce financement est attribué aux OBV ciblés par le gouvernement dans le cadre de la PNE. Les organismes peuvent de plus obtenir un financement de leurs membres, d'organismes régionaux ou d'organismes subventionnaires.

Il importe enfin de mentionner que sur les trente-trois (33) OBV ciblés par la PNE, une vingtaine l'ont été en raison « [...] de la présence d'un organisme de bassin établi de manière volontaire [...] » (Québec, 2002 : p. 22). Les autres OBV ont été identifiés en raison de l'existence d'enjeux hydriques importants sur le territoire. Ainsi, plusieurs OBV possèdent déjà une structure, un mode de fonctionnement et des mandats développés historiquement par les acteurs de l'eau locaux.

3.5.2 La représentativité des membres

Selon le Cadre de référence du MDDEP, le CA est le corps décisionnel d'un OBV (Québec, 2004). Il s'occupe de l'élaboration collective du PDE, de même que de l'administration de

l'organisme. Le CA doit permettre à tous les acteurs du bassin versant concernés par les enjeux hydriques d'être représentés. Ainsi, le Cadre de référence stipule que le CA est formé de trois collèges électoraux répartis de la façon suivante : secteur économique, secteur municipal et secteur communautaire. À ces trois collèges s'ajoute la participation d'acteurs gouvernementaux désignés par leur ministère respectif et n'ayant pas droit de vote. Le CA ne peut permettre la représentation majoritaire d'un secteur. L'OBV s'assure en ce sens d'obtenir une représentation oscillant entre 20 et 40 % du CA pour chaque secteur.

3.5.3 Le statut légal de l'organisme

Un OBV est un organisme sans but lucratif (OSBL) en vertu de la Loi sur les compagnies (Gravel *et al.*, 2004). Cette situation confère aux OBV le statut de personne morale, entité distincte de ses membres. Ce statut implique des obligations légales, fiscales et administratives. Comme le CA est, selon le cadre de référence, chargé à la fois de l'effort de concertation et de l'administration de l'organisme, les membres du CA sont par définition tous responsables de leur OBV aux yeux de la Loi.

3.6 La dynamique organisationnelle des OBV

Cette analyse vise à présenter des apprentissages généraux reliés à l'apparition des espaces délibératifs que sont les OBV. Afin de préserver l'anonymat des répondants, nous utiliserons les regroupements d'individus pour caractériser les propos cités (agriculteurs, représentants municipaux, forestiers, agriculteurs, représentants de la collectivité).

3.6.1 Les enjeux stratégiques dominants

Les propos recueillis chez les répondants nous permettent d'identifier un enjeu dominant, partagé par la grande majorité des acteurs, et justifiant leur implication : faire partie du processus de définition des problèmes. D'abord, il importe de mentionner que les OBV rencontrés avaient tous complété la production du portrait et du diagnostic de leur bassin

versant. Cette étape, fraîche à leur mémoire, représente pour plusieurs l'essentiel de la délibération effectuée lors de leur rencontre.

Toutefois, le discours des individus rencontrés va plus loin, et ce, sur deux points en particulier. D'abord, en raison de l'absence de crise stimulant une prise de conscience de la population relative aux enjeux hydriques, plusieurs soulignent que l'action des OBV est difficile à situer sur l'échiquier de la gouvernance de l'eau. Certains allant à la blague jusqu'à « [...] souhaiter un événement comme celui arrivé à Walkerton [...] » (propos recueilli dans plusieurs entretiens) pour susciter un intérêt chez la population¹⁴, les résultats probables de l'approche concertée semblaient difficiles à prévoir. Plusieurs acteurs, dans une logique corporatiste (agriculteurs, forestiers), disent participer surtout pour que les problèmes hydriques touchant leur champ d'intérêt soient abordés correctement. Ceci est notamment le cas des agriculteurs qui trouvent injustifié le traitement dont ils sont victimes dans les médias : « nous reconnaissons notre responsabilité, [...] mais nous voulons assurer une description correcte des activités agricoles au sein de l'OBV » (propos d'un agriculteur). Dans une autre perspective, les acteurs du milieu municipal reconnaissent quant à eux « [...] l'importance d'être là et de voir ce qui se fait et peut se faire dans un OBV » (propos d'un représentant municipal).

Le deuxième point d'ouverture émanant du propos des acteurs est lié aux objectifs de la concertation lors des phases subséquentes du mandat des OBV. Plusieurs s'interrogent sur la capacité et la légitimité des OBV à assurer la mise en œuvre des actions proposées par le PDE. La grande responsable de cette situation est l'imprécision du statut juridique du PDE par rapport au document central voué à la planification territoriale, le Schéma d'aménagement élaboré par les Municipalités régionales de comté (MRC).

¹⁴ En 2000, la tragédie de Walkerton (Ontario) provoquait la mort d'au moins sept personnes en raison de la contamination des réserves d'eau potable de la municipalité par la bactérie *Escherichia coli*. Plus de 2 500 individus manifestèrent des symptômes de la contamination.

3.6.2 Quels modes de participation?

Le cadre formel proposé par la PNE, le Cadre de référence du MDDEP et les divers documents d'orientation restent très vagues sur les modalités de participation devant encadrer la délibération des membres des OBV. On constate même certaines contradictions dans les documents officiels alors que le consensus et le vote à main levée sont mentionnés comme mode de prise de décision (Québec, 2002 : 19).

Dans la pratique, on constate également que les membres des OBV ont une expérience de participation à des comités ou à des tables de concertation très variables. Les représentants municipaux (élus ou fonctionnaires) soulignent régulièrement que certains participants ne savent pas comment agir en comité « [...] pour que ça marche » (propos d'un représentant municipal). On reproche « des discussions trop longues », « l'incapacité de viser le compromis » ou encore « la difficulté à suivre un ordre de discussion préétabli » (commentaires recueillis).

À ces problèmes pratiques doit être ajoutée la difficulté à identifier une philosophie participative précise dans les commentaires recueillis. Comme le rappellent Baber et Bartlett dans leur essai sur la démocratie participative et la prise en compte des enjeux écologiques (2005), la rationalité écologique peut se manifester par plusieurs « logiques délibératives » qu'il importe de reconnaître. Ces auteurs identifient trois points de départ permettant de caractériser l'espace délibératif et son mode de fonctionnement : le libéralisme pur, le raisonnement public et le discours idéal. Ces points de départ constituent davantage des idéaux-types de participation théoriques, que des logiques observables empiriquement.

Sans entrer dans le détail de la description de ces trois logiques empruntées aux réflexions de Bohman (1995), Gutmann et Thompson (2004), Rawls (1993, 1999) et Habermas (1973, 2002), nous voulons néanmoins revenir sur deux points utiles à l'actuelle discussion : le rôle de l'intérêt et le rôle de l'expertise (voir Tableau 3.1). La délibération réalisée dans le cadre du libéralisme pur en est essentiellement une de négociation des intérêts particuliers. Chaque porteur d'intérêt (*stakeholder*) se présente comme défenseur de cet intérêt et s'inscrit dans un

processus de négociation ouvert à tous où chacun participe de « bonne foi ». Le résultat est le gain de la majorité. Les minorités, elles, ont néanmoins avantage à demeurer actives au sein du processus délibératif, qui devrait leur permettre d'obtenir gain de cause dans un éventuel débat. Les règles encadrant cette approche délibérative sont importantes, car elles doivent garantir la possibilité pour tous de pouvoir « gagner ». Selon cette approche, l'intérêt est la motivation première de l'action. L'expertise est une ressource importante à la négociation. Chaque *stakeholder* essaie de développer un champ d'expertise qui lui sera utile face aux autres dans le processus de négociation.

Tableau 3.1 : Trois approches pour le débat public

	Libéralisme pur (Bohman, Gutmann et Thompson)	Le raisonnement public (Rawls)	Le discours idéal (Habermas)
Type de raisonnement	Négociation de bonne foi, gain de la majorité	Recherche d'accords contraignants, recherche du consensus	Le débat est lieu de test pour les affirmations contradictoires
Rôle de l'intérêt	Motivation primaire à l'action	Éliminé du processus	Source des affirmations
Rôle de l'expertise	Source de négociation	Aucun rôle	Évaluation des affirmations proposées

Source : à partir de Baber et Bartlett (2005), traduction libre, p. 50.

Le « raisonnement public » expliqué par Baber et Bartlett s'inspire des travaux de John Rawls où prime la recherche de « ce qui est juste ». La délibération vise à produire une vision collective de ce qui est juste, et s'inscrit largement dans la recherche de consensus. L'intérêt des participants est théoriquement éliminé du processus de débat. Il s'agit de statuer sur des objectifs collectifs auxquels devraient subséquemment se soumettre les intérêts de chacun. Les objets de consensus sont ainsi plus généraux que le résultat de la négociation dans un esprit de libéralisme pur. Le « raisonnement public » de Rawls estime que l'expertise n'est

d'aucune utilité dans l'identification de ce qui est juste, ce dernier point étant essentiellement un débat d'ordre moral. Il demeure qu'en pratique, l'auteur reconnaît l'impossibilité d'évacuer complètement l'usage de l'expertise dans la délibération.

Enfin, la vision du « discours idéal » d'Habermas tend surtout à régler le problème de la légitimité du processus délibératif. Selon cette approche, la négociation basée sur l'idée d'indépendance du capitalisme (que sous-entend le libéralisme pur) n'est pas légitime. Le débat doit devenir la source de la légitimité recherchée. Ainsi, si l'intérêt des participants demeure la source des affirmations apportées par les parties prenantes, l'espace délibératif doit devenir leur lieu d'évaluation, leur test. Cette vision implique un changement d'attitude marqué de la part des acteurs. En effet, ceux-ci doivent consentir à considérer l'expertise comme source d'évaluation de leurs affirmations, et non pas comme ressource stratégique. Cette vision théorique du débat public pose idéalement l'information et la connaissance de manière neutre et implique chez le participant une forte capacité à se comporter « raisonnablement » dans la recherche de solution aux problèmes collectifs.

Les commentaires recueillis dans nos trois études de cas montrent que les membres des OBV rencontrés perçoivent l'espace délibératif auquel ils participent de manière très variée. Non seulement on constate des philosophies participatives différentes au sein d'un même organisme, mais on constate que pour un même acteur, une approche est privilégiée dans certaines situations alors qu'une autre s'avère plus pertinente en d'autres circonstances.

Nous remarquons également que l'utilisation des intérêts et des expertises est elle aussi à « géométrie variable » parmi les membres des OBV. Selon nous, cette réalité découle principalement du fait que la PNE et le Cadre de référence du MDDEP ne précisent pas quelle doit être la base de la participation aux débats dans les OBV, à savoir la représentation d'un usage (intérêt) ou la citoyenneté. Les usagers économiques (agriculture, foresterie, industries, hydroélectricité, ...) s'inscrivent davantage dans une perspective oscillant entre le libéralisme pur et le « discours idéal » d'Habermas. À l'opposé, les citoyens, les représentants communautaires et quelques représentants municipaux se positionnent plutôt entre le « discours idéal » et le « raisonnement public » de Rawls.

Cette observation est, selon nous, cohérente avec le fait que les OBV sont de jeunes organismes où l'apprentissage du débat public demeure encore un élément explicatif de la dynamique sociale observée. Si ce constat signale une tendance par rapport au positionnement des acteurs dans le processus délibératif, une réflexion prospective s'impose. En effet, si l'enjeu dominant pour les acteurs est de participer au processus de définition des problèmes, n'est-il pas pertinent de se demander si leur positionnement se cristallisera autour du libéralisme pur et du « raisonnement public » advenant l'arrivée d'enjeux plus conflictuels? Nous croyons que, s'il ne nous appartient pas de déterminer l'approche à privilégier, il demeure nécessaire de préciser le type d'approche participative devant structurer le débat entre les membres des OBV. La question est donc de savoir si nous souhaitons collectivement uniformiser la participation sur le territoire québécois, laisser les spécificités régionales l'influencer ou enfin laisser les dynamiques sociales se structurer d'elles-mêmes en fonction des enjeux débattus.

3.6.3 Des organismes en mode « survie »

Les OBV ont été créés dans un contexte caractérisé par d'importantes contraintes, notamment financières et légales. Les membres, également administrateurs de l'organisme, ont ainsi consacré plusieurs heures à débattre de la création et de la consolidation de l'organisme, plutôt que des enjeux hydriques touchant le bassin versant. Cette situation a en premier lieu produit une certaine frustration chez les participants et conduit à l'abandon de certains. Toutefois, ces discussions sur le financement, la visibilité, le fonctionnement et même la redéfinition des mandats auront vraisemblablement permis aux acteurs de se réappropriier un système d'action défini d'abord et avant tout par l'État.

Dans nos trois études de cas, une discussion relative à cette situation de survie portait sur la possibilité pour les OBV d'effectuer des actions directes sur le terrain. En effet, une façon pour les OBV de pallier la faiblesse du financement octroyé par l'État consiste à élaborer des projets orientés vers l'action (protection, mise en valeur ou sensibilisation) éligibles aux subventions de programmes fédéraux ou provinciaux. Or, leur mandat premier étant de

permettre la concertation des usagers du bassin versant afin de produire un PDE, chaque cas étudié est caractérisé par une réflexion au sujet de la question suivante : un OBV peut-il effectuer des actions directes sur le terrain et remplir son mandat de concertation? À cette question, les OBV étudiés – de même que d'autres OBV au Québec – ont apporté des réponses variées. Il est pour nous difficile de poser un jugement normatif sur ce qu'aurait dû être la réponse des organismes. Nous pouvons toutefois suggérer les éléments de réflexion suivants. D'un côté, nos observations témoignent que les OBV agissant directement sur le terrain comblent souvent un manque d'expertise à l'échelle régionale. Si formellement « [...] l'action des OBV ne doit pas se substituer à l'action des usagers ou des acteurs institutionnels » (propos d'un membre de la permanence d'un OBV), ces cas apparaissent donc comme cohérents avec le cadre proposé. Par ailleurs, plusieurs auteurs soulignent l'importance pour les jeunes organismes locaux d'initier rapidement des actions concrètes afin de bâtir la confiance des membres face aux approches participatives (Barraqué, 1997; Margerum, 1999). De l'autre côté, il importe de rappeler qu'en développant des actions sur le terrain de même que l'expertise nécessaire à cette tâche, les OBV développent du même coup des intérêts qui leur sont propres et deviennent eux-mêmes acteurs de l'eau. Cette situation implique un ajustement du processus délibératif. De manière générale, on constate au Québec trois stratégies en réponse à cette situation : la création de comités de sous-bassin versant, où les actions spécifiques sont débattues, la division des OBV en deux organisations (une vouée à l'action, l'autre à la concertation) et finalement, la prise en charge des deux types d'activités par l'OBV. S'il est trop tôt pour tirer des leçons de ces stratégies, les résultats de chacune d'elles devraient à notre avis faire partie du suivi effectué par le MDDEP sur la GIEBV.

3.6.4 Les contours ondulants de la représentativité souhaitée

Les critères élaborés afin de favoriser la plus juste représentativité des usages de l'eau et des perceptions des populations locales ont manifestement retenu l'attention des fonctionnaires chargés de l'élaboration de la GIEBV. Or, les résultats tirés de nos entretiens montrent que malgré les efforts consacrés à l'atteinte des critères fixés, certaines distorsions découlent du comportement des acteurs.

Il convient d'abord de mentionner que les critères retenus (représentation des trois collèges électoraux oscillant entre 20 % et 40 % du CA) entraînent des choix pratiques immédiats en raison du nombre de municipalités présentes sur un bassin versant. En effet, le nombre de municipalités et de MRC pouvant être très élevé (jusqu'à 12 MRC et 102 municipalités pour une de nos études de cas), la représentation souhaitée mène théoriquement à la formation de très grands CA. Afin de garder le nombre d'administrateurs relativement bas, un premier choix parmi les représentants potentiels du monde municipal doit être fait arbitrairement.

Le secteur municipal doit également composer avec une autre particularité, soit celle d'avoir un certain nombre de sièges « d'office » sur le CA. Ainsi, alors que les représentants des autres secteurs sont élus par les individus composant leur collège électoral, le secteur municipal est dans la pratique exempté de cette procédure de nomination. Par contre, un effet pervers de cette situation est que la participation d'une municipalité ou d'une MRC est pour certains « imposée » et s'ajoute aux autres tâches professionnelles des individus. Deux conséquences importantes découlent de cette réalité. Primo, certains représentants municipaux peu intéressés par la GIEBV montrent un fort taux d'absentéisme. Secundo, comme il n'est nulle part mentionné qui doit représenter une ville ou une MRC, cette représentation est assurée soit par des élus (maires, conseillers, préfets), soit par des aménagistes. Cette hétérogénéité de la représentation municipale est contextuelle et provoque un lien OBV–monde municipal de deux types : plus près du pouvoir décisionnel ou plus près de la connaissance technique des enjeux d'aménagement. Elle implique toutefois dans les deux cas une réelle capacité de communication du représentant avec l'administration publique locale qu'il représente.

Du côté du secteur économique, les OBV étudiés témoignent d'une bonne représentativité des divers usages de l'eau. Les secteurs agricoles et forestiers sont entre autres constamment représentés, de même que plusieurs usages locaux de la ressource eau. Nos trois études de cas montrent toutefois que de nombreux efforts doivent être consacrés par la permanence des OBV afin de susciter l'adhésion des acteurs économiques importants. L'approche de participation volontaire retenue pour la GIEBV implique ainsi une forte capacité des

directeurs et directrices des OBV à structurer et à faire vivre un réseau local d'intervenants orientés vers la gestion de l'eau. Et malgré ces efforts, nous notons néanmoins le refus de certains usagers de participer aux activités des OBV.

Le secteur communautaire quant à lui présente sans doute la plus grande variabilité des trois pôles d'intérêts. En effet, la présence de groupes communautaires et environnementaux diffère grandement d'un OBV à l'autre. De même, les associations de lacs et l'ampleur de leur structuration au niveau régional mènent à des compositions variées du secteur communautaire. La présence de « simples citoyens » dépend également de la force et du nombre des groupes en présence.

Un élément d'analyse important lié au secteur communautaire touche à la capacité pour ces représentants d'évoluer dans un processus délibératif qui fait une grande place au discours technique. Si pour certains il s'agit d'un apprentissage long et difficile, nous avons aussi rencontré au cours de nos entretiens des individus affichant les caractéristiques de ce que plusieurs auteurs ont identifié comme étant des « citoyens-experts » (Fisher, 2000; Lepage *et al.*, 2003). Ces individus possèdent généralement une connaissance historique et factuelle très grande des enjeux du bassin versant. Leur expérience, leur formation scolaire et leur parcours professionnel en font des acteurs au rôle important dans la délibération, notamment lorsqu'ils agissent à titre de simple citoyen. Sur ce point, un des OBV étudiés a effectué un choix stratégique intéressant à mentionner. Éprouvant des difficultés à combler tous les postes de représentants communautaires, la permanence de l'OBV, en accord avec les membres du CA, a rendu possible la participation d'individus résidant à l'extérieur du bassin versant, mais détenant une formation de pointe en matière de processus écologiques aquatiques et de connaissances liées aux politiques publiques environnementales. Ces membres cooptés participent ainsi aux débats sur la base de leur expertise. Ce choix stratégique de l'OBV soulève d'intéressantes questions sur la mise en œuvre de la concertation en matière de gestion des ressources naturelles. En effet, d'un côté, il est possible de questionner la légitimité de ces individus à participer au processus délibératif puisqu'ils ne représentent aucun usage du bassin, en plus de ne pas être citoyen du territoire délimité par le bassin versant. En somme, ces membres représentent leur propre vision des

choses. D'autre part, leurs connaissances permettent des mises au point fréquentes sur plusieurs sujets. En rappelant que cette situation est approuvée par les membres du CA de l'OBV, nous concluons cette section avec les deux questions suivantes : les procédures délibératives liées à la gestion locale de l'eau au Québec doivent-elles se baser sur la citoyenneté des membres, laquelle serait définie en fonction du territoire du bassin versant? D'un strict point de vue environnemental, et le mieux-être du bassin versant découlant de ces comportements organisationnels, est-il justifié d'avoir recours à des stratégies discutables sur le plan de la représentativité?

3.6.5 La prépondérance des enjeux procéduraux en cette période de mise sur pied des OBV

Comme le mentionnent Lowndes et Skelcher (1998) dans leur analyse des dynamiques de partenariats multi-organisationnelles, les années de création et de consolidation d'organismes tels les OBV sont caractérisées par une négociation sur la formalisation des objectifs et des relations entre les participants. Dans nos trois études de cas, nous avons observé ces débats sur des dimensions procédurales relativement à une même question : l'OBV doit-il prendre position sur la place publique à propos de projets de développement ayant des impacts prévisibles sur l'eau?

Certains membres, citoyens ou militant pour une cause environnementale, ont demandé « [...] que l'OBV prenne position contre un projet de développement ayant des impacts sur l'intégrité du bassin versant » (tiré d'un entretien semi-directif). Dans chacun des cas, ce débat a opposé les tenants d'une rationalité écologique (l'OBV doit avant tout protéger l'eau et le bassin versant) à ceux défendant une rationalité fonctionnelle liée au mandat de concertation (l'OBV ne peut se positionner contre un de ses membres – actif ou potentiel – afin d'assurer la participation de tous à la gouvernance de l'eau). Dans chaque cas, le choix de la neutralité de l'OBV a été la conclusion du débat, sans pour autant être cautionné par tous les membres. De ce fait, certains membres souhaitant défendre l'environnement par leur participation ont quitté l'organisme après ces événements.

Ce comportement collectif renforce la thèse soutenant les risques de neutralisation du débat lorsqu'il y a une promiscuité trop grande entre décideurs et opposants (Dunlap et Mertig, 1992). Nous croyons toutefois que les cas étudiés nous invitent à dépasser cette vision des choses. En effet, les positionnements des acteurs par rapport aux objectifs substantiels et procéduraux des OBV témoignent à notre avis des limites d'un modèle participatif défini par le centre. En effet, alors que pour certains participants il est clair que les OBV doivent par leur action favoriser l'application des règles publiques existantes, pour d'autres l'OBV est un lieu de prise en charge direct de la santé des bassins versants. Ces visions distinctes de l'action collective mènent à une hiérarchisation différente des objectifs fondamentaux de l'OBV que sont l'atteinte d'une vision concertée et l'amélioration de la santé du bassin versant.

3.7 L'affirmation des OBV dans la gouvernance de l'eau

Nous avons jusqu'ici abordé les dimensions organisationnelles caractérisant l'action interne des OBV. Ceux-ci s'inscrivent également dans un contexte organisationnel plus large, développé autour de la gouvernance de l'eau. Cet arrimage d'un nouvel espace délibératif est également sujet à certains ajustements. Nous décrivons ici trois points de réflexion au sujet de cette insertion des OBV dans la gouvernance locale de l'eau et des bassins versants.

3.7.1 Trouver sa place auprès des usagers parmi les mécanismes existants

Au Québec, la gestion de l'eau se développe en tant qu'action collective depuis plus de soixante ans. Les politiques et programmes se sont développés au sein de diverses organisations publiques, parapubliques, privées ou communautaires. L'apparition des OBV s'inscrit dans un contexte déjà fortement structuré et complexe.

Pour plusieurs intervenants, ce nouvel espace délibératif demeure flou et imprécis quant à son rôle dans la gouvernance de l'eau. Si l'idée de la concertation fait relativement l'unanimité parmi les répondants, la manière dont le résultat des débats alimentera la gouvernance générale suscite de nombreuses questions.

Plusieurs intervenants économiques, notamment des milieux agricoles et forestiers, soutiennent que leurs actions sont déjà fortement influencées et encadrées par maints autres mécanismes (Plan agroenvironnemental de fertilisation, règlement des normes d'intervention en milieu forestier, programme Prime-Vert, etc.). Ces institutions sont déjà bien connues et maîtrisées par les agriculteurs et les forestiers et plusieurs prévoient continuer à s'y référer, peu importe le résultat de l'exercice réalisé au sein de l'OBV. De plus, les budgets consacrés à ces mécanismes sont souvent supérieurs à ceux consacrés à l'action des OBV, ce qui « [...] rend ces programmes plus intéressants. De plus, ils sont axés sur l'action! » (commentaire d'un intervenant du milieu agricole).

Ces observations doivent être considérées de deux façons. Primo, cette perception de l'OBV au niveau institutionnel, jumelée à l'enjeu stratégique identifié précédemment, laisse entrevoir le risque que le débat ne soit ramené qu'à sa dimension scientifique et technique. Ce serait à notre avis un effet contre-intuitif fort malheureux, compte tenu de l'apport potentiel de la délibération lors des phases de mise en œuvre des PDE. Secundo, la variété des débats observés par nos trois études de cas témoigne de l'importance de la concertation en ce qui a trait à l'intégration des particularités sociopolitiques régionales dans l'élaboration des PDE. Réduire l'OBV à l'action d'un comité technique ne permettrait pas l'inclusion de ce riche apport au niveau de la gouvernance. Un manque de clarté quant au rôle effectif de l'OBV risque toutefois d'affecter le niveau de participation des intervenants.

3.7.2 Être un lieu d'action?

Nous avons déjà mentionné que les trois OBV étudiés ont dû, depuis leur création, débattre de la question suivante : un OBV peut-il faire des actions concrètes sur son bassin versant? Si cette question s'avère pertinente dans le contexte de survie caractérisant le fonctionnement même des OBV, elle l'est tout autant dans le cadre d'une réflexion plus générale sur la gouvernance de l'eau.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le manque de ressources financières dédiées à la GIEBV la confronte à cette possibilité. En effet, plusieurs organismes subventionnaires accordent un financement aux actions de sensibilisation et de mise en valeur dans le secteur de l'environnement. Or, comme le disent plusieurs, « [...] la concertation, ça ne rapporte rien » (commentaire d'un participant). Depuis la création des OBV, plusieurs ont décidé de développer ce type d'initiatives, alors que d'autres ont strictement refusé de s'engager sur cette voie. Nous ne souhaitons pas dans cet article soutenir une approche particulière. Nous concevons toutefois que certains arguments doivent être explorés et ce, pour les deux options.

D'un côté, il importe de rappeler que les OBV identifiés dans le texte de la PNE ont d'abord été choisis en raison de la présence d'une initiative volontaire sur le territoire du bassin versant. Dans bien des cas, la sensibilisation ou la mise en valeur des écosystèmes aquatiques étaient au centre des activités de ces organismes pré-PNE. Ces choix sont le résultat d'exercices délibératifs antérieurs à la PNE, visant à répondre à certaines préoccupations et à une réalité régionale particulière. Ils témoignent également d'une forme d'apprentissage de la vie organisationnelle des collectivités impliquées. Ainsi, une vingtaine d'OBV portent avec eux les apprentissages de plusieurs années d'expérimentation de la délibération entre acteurs, contrairement à une dizaine d'autres créés dans le sillage de l'adoption de la PNE. Notre objectif n'est pas de poser cette affirmation dans le cadre d'une perspective évolutionniste des OBV. Nous voulons plutôt rendre compte de cette historicité et du fait que les acteurs de l'eau y perçoivent des repères importants guidant leur comportement stratégique.

D'un autre côté, la réalisation d'actions concrètes engendre inévitablement l'apparition d'intérêts au sein de l'OBV. La permanence de l'organisme devient ainsi un acteur de l'eau à part entière. Il peut alors y avoir conflit entre les missions de l'OBV, à savoir la concertation et l'action. Sans avancer que cette situation n'est pas souhaitable, il importe de mentionner que le processus participatif doit intégrer cette réalité si elle se présente.

Ces observations démontrent une tension entre deux aspects que les « penseurs » de la gouvernance de l'eau au Québec doivent appréhender : 1) respecter l'historicité des initiatives volontaires et 2) développer une GIEBV relativement uniforme afin d'articuler action locale

et action publique. Cette tension semble jusqu'ici diviser les acteurs de l'eau du Québec, selon qu'ils perçoivent la GIEBV comme modèle de gouvernance issu des communautés (*grass-rooted management*) ou comme appui à la concertation de la gouvernance publique.

3.7.3 Vivre avec les administrations publiques locales

Les municipalités et les MRC assument des responsabilités importantes face à la ressource eau. Généralement, on cite la gestion de l'eau potable (municipalités) et l'aménagement du territoire (MRC) comme étant les deux principales. Or, il faut ajouter à cette courte liste un ensemble d'exercices de réglementation. C'est notamment le cas de plusieurs politiques (par exemple : la Politique de protection des bandes riveraines et du littoral) qui ne sont pas accompagnées de loi servant à leur application. Ainsi, le gouvernement du Québec a transféré aux administrations locales la responsabilité – certains diront l'odieux – de développer la réglementation pertinente : « C'est souvent aux villes de mettre les dents à une politique qui vient de Québec » (commentaire d'un élu municipal). C'est ainsi que dans le cas particulier de la protection des bandes riveraines, le texte de la Politique spécifiant une protection intégrale de 10 mètres (3 mètres en milieu agricole) n'a aucune valeur légale en ce qui a trait aux usages privés. Seul un règlement municipal égal ou plus sévère à la Politique peut être utilisé afin de forcer le comportement d'un riverain. Ainsi, le développement de la réglementation est assujéti au débat politique local, lequel peut favoriser l'adoption de règles plus sévères ou le blocage du processus d'élaboration du règlement. En ce sens, l'intérêt d'ouvrir ce débat à l'ensemble de la société civile paraît théoriquement intéressant. Certains avancent même au sujet du PDE : « Il doit être fait avant tout à l'intention des municipalités : c'est la porte d'entrée pour agir sur le territoire » (commentaire d'un aménagiste).

Toutefois, alors que le contexte juridico-administratif appelle à une étroite collaboration entre ces deux types d'institutions, nos entretiens indiquent l'appui inégal que reçoit la GIEBV de la part des acteurs municipaux. Il faut rappeler que si la GIEBV et la concertation s'inscrivent au sein d'une nouvelle tendance en matière de gouvernance des ressources naturelles, la même période voit le renforcement du rôle des élus à l'échelle régionale avec la création des Conférences régionales des élus (CRÉ), en 2003. Ainsi : « Il y a des élus qui ne croient tout

simplement pas à la GIEBV » (commentaire d'un intervenant). D'autres, plus enclins à participer, considèrent néanmoins l'OBV comme un simple OSBL local et montrent peu d'intérêt envers la gestion par bassin versant : « Il y en a certains qui sont très généreux et qui ajoutent de l'argent dans les projets en plus du financement annuel. D'autres vont nous demander de démontrer que leur [contribution] a bien été réinvestie dans quelque chose sur leur territoire » (commentaire d'un intervenant lié à la permanence d'un OBV). Enfin, certains représentants municipaux constatent l'importance de l'OBV dans la production d'une vision régionale de l'utilisation de l'eau et du bassin versant, vision devant appuyer l'entité légitimée à intervenir : « Ça prend un mariage plus serré entre [l'OBV] et les municipalités » (commentaire d'un intervenant du milieu municipal).

Encore une fois, l'étude de l'apparition des OBV à l'échelle régionale nous amène à observer une nouvelle tension, cette fois-ci entre une gestion de l'eau bureaucratisée et basée sur la démocratie représentative d'une part, et l'émergence de la concertation et d'un renouveau communautaire par rapport à la ressource eau d'autre part. Ce choc entre modes d'organisations sociales est inévitable (Lepage, 2005). À court terme, les participants attestent de l'importance du rôle municipal « [...] qui est celui qui peut agir » (commentaire d'un intervenant du milieu municipal). Cette collaboration avec les autorités publiques disposant de la légitimité de faire valoir les choix collectifs à l'échelle locale s'avère nécessaire. Parallèlement, le développement des OBV comme espaces délibératifs implique à long terme de nouvelles habitudes démocratiques où les modes représentatif et participatif devront trouver une certaine coordination. Le commentaire suivant illustre parfaitement la tension ressentie chez les représentants du milieu municipal : « [...] comme [les représentants du monde municipal] se battent [déjà] beaucoup pour leur propre pouvoir avec la création des CRÉ, l'OBV devient inévitablement un enjeu politique important » (commentaire d'un intervenant du milieu forestier).

3.8 Discussion

L'analyse organisationnelle précédente relate le contexte stratégique développé par les acteurs de l'eau au sein des OBV, de même que les tensions provoquées par l'arrivée de ces

organismes sur la scène régionale. En guise de discussion, nous proposons trois axes de questionnement transversaux auxquels les observations empiriques nous convient.

3.8.1 Reconfiguration des relations de pouvoir suite à l'apparition des OBV

Une première question que nous pouvons poser à la suite de la création des OBV est de vérifier si ces derniers ont mené à une réelle reconfiguration des relations de pouvoir à l'échelle locale. Alors que nous avons observé une dynamique organisationnelle se développer entre les acteurs de l'eau impliqués, cette réalité est beaucoup plus subtile parmi l'ensemble des acteurs de l'eau à considérer. À ce moment, il importe de rappeler que plusieurs usagers ne participent pas à l'action des OBV. Il serait erroné de prétendre que tous les OBV rassemblent tous les acteurs de l'eau de leur territoire. Certains restent en marge, tant du côté des secteurs économiques, municipaux que communautaires. La jeunesse relative des organismes peut expliquer cet état de choses en grande partie. Le rôle des OBV étant en plein processus de construction, le positionnement stratégique de l'ensemble des acteurs face à ce nouveau mécanisme participatif peut prendre plus ou moins de temps.

Toutefois, la non-implication de certains acteurs ne signifie pas pour autant l'absence d'intérêt (positif ou négatif) envers les OBV. Les événements de prolifération des cyanobactéries lors des étés 2005, 2006 et 2007 en témoignent clairement¹⁵. La complexité du problème et les multiples sources de contamination au phosphore possibles (municipalités, agriculture, villégiature, etc.) ont contribué à la promotion de la GIEBV comme approche de gestion des plans d'eau à privilégier. Cette reconnaissance a d'autant plus été confirmée par le gouvernement du Québec lors de l'été 2007. Il y a fort à parier que les prochaines années seront l'occasion pour un nombre grandissant d'acteurs de l'eau de se positionner par rapport à l'action des OBV et à la gouvernance de l'eau en général. Ce positionnement devrait également être favorisé par l'objectif gouvernemental de procéder à un redécoupage des organismes afin d'assurer la couverture de l'ensemble du Québec méridional par la GIEBV.

¹⁵ Lors des étés 2005, 2006 et 2007, le nombre de cas recensés de prolifération de cyanobactéries dans les lacs du Québec a augmenté de manière exponentielle. Ces événements ont été fortement repris par les médias québécois et ont suscité un vif intérêt envers ce symptôme de la dégradation de certains lacs.

3.8.2 Des organismes qui soutiennent la règle publique ou orientés vers la prise en charge du bassin versant par la communauté

L'étude comparée de plusieurs OBV nous permet de constater, comme nous l'avons déjà mentionné, que les organismes ont été créés suivant deux logiques. D'un côté, plusieurs bassins versants ont été sélectionnés en raison d'initiatives communautaires existantes. D'un autre côté, des bassins versants ont été choisis en fonction d'enjeux hydriques majeurs, sans que la collectivité n'ait nécessairement manifesté le désir de se prendre en main. Ainsi, le modèle « québécois » développé par l'administration publique centrale s'est vu plus ou moins observé en fonction du contexte régional prévalent. Il est donc difficile de définir pratiquement ce qu'est un OBV, chacun des 33 organismes originaux trouvant sa place entre les deux positions définies ci-dessus.

Cette situation démontre premièrement la prépondérance de la dynamique sociopolitique locale sur le modèle défini par l'État québécois. La pratique de la concertation et son positionnement par rapport à la gouvernance existante est un phénomène complexe et contingent qui ne peut être compris que par l'étude systématique de chacune des expérimentations sociales réalisées.

Deuxièmement, cette pluralité des modes d'implication constitue un casse-tête intéressant si l'on considère la nécessaire coordination de la GIEBV sur le territoire québécois. Dans une société où les ressources nécessaires à la gouvernance des bassins versants sont limitées, de quelle manière l'État doit-il et peut-il composer avec cette pluralité? Parmi plusieurs options possibles, nous pouvons identifier celles correspondant à chaque extrémité du spectre présenté. D'une part, l'administration publique peut se définir en tant qu'encadreur de cette pluralité. La flexibilité se trouve alors être une condition essentielle à la mise en œuvre du modèle. Le rôle des autorités publiques est aussi multiple, allant entre autres de celui de facilitateur pour les collectivités plus proactives à celui d'incitateur pour les autres. D'autre part, l'État peut définir et encadrer avec plus de rigueur les OBV en tant qu'organismes qui soutiennent l'action publique au moyen de la concertation. Cette uniformisation de l'action

des OBV implique d'abord que les OBV issus d'initiatives communautaires acceptent de circonscrire leurs activités autour de celles liées à la formulation et à la mise en œuvre des PDE. Les organismes désirant poursuivre des missions non-définies dans la PNE devraient renoncer au rôle d'organisme chargé d'assurer la concertation et devenir membre d'un nouvel OBV à titre d'acteurs dotés d'intérêts envers l'eau et le bassin versant. Cette option interpelle également l'État, qui devient alors le lien concret entre la concertation et l'action collective.

Troisièmement, il importe de revenir sur la nature même des enjeux afin de comprendre le développement de telle ou telle approche de GIEBV à l'échelle du bassin versant. Est-ce que des enjeux plus importants suscitent davantage l'intérêt des collectivités et leur implication? La nature des usages de l'eau influence-t-elle l'implication des collectivités? Ces questions s'avèrent centrales afin d'alimenter une réflexion sur la consolidation du modèle québécois de GIEBV. En effet, problèmes écologiques et conflits d'usages caractérisent différemment la situation de chaque bassin versant. La manière dont une collectivité se positionne par rapport à la gouvernance de l'eau est fortement tributaire de ce contexte. La recherche d'un modèle ne peut découler que d'une considération des aspects procéduraux. Les caractéristiques substantielles de l'éco-socio-système, objet de la gouvernance, doivent s'inscrire dans cette réflexion.

3.8.3 Quelle légitimité, autorité et imputabilité?

Que ce soit en tant qu'organismes « définis par le centre » ou d'initiatives en provenance des communautés, les OBV et leur généralisation renvoient à des questions générales sur les notions de légitimité, d'autorité et d'imputabilité. Or, il est pertinent de se demander si ces questions se posent de la même manière selon la nature de l'organisme. Le Tableau 3.2 résume les principaux éléments de cette discussion.

L'ouverture de la gouvernance de l'environnement à la participation de la société civile par des processus de collaboration implique de nombreuses questions en terme de légitimité : légitimité des acteurs à participer, légitimité du processus participatif par rapport aux autres mécanismes, etc. (Korfmacher, 2001; Lant, 2003); Trachtenburg et Focht, 2005). Nos

entretiens indiquent que c'est davantage la légitimité des OBV eux-mêmes à jouer un rôle important dans la gouvernance de l'eau qui constitue un point d'interrogation. Pour plusieurs, la faiblesse du financement accordé à la GIEBV par l'État a contribué à créer des organismes désavantagés dès le départ au chapitre de la légitimité¹⁶. Ainsi, la consolidation d'un lien avec les municipalités s'avère incontournable afin de combler cette lacune. En ce sens, les commentaires recueillis confirment le fort lien entre légitimité et légalité dans le domaine de l'eau. Malgré une très bonne représentativité des enjeux régionaux lors des activités de concertation, la légitimité des OBV est souvent reconnue en fonction de la phase d'élaboration du PDE, mais pas nécessairement en vue de sa mise en œuvre. Quant aux organismes issus d'initiatives communautaires, une plus grande légitimité semble clairement les caractériser. Par contre, elle est étroitement liée aux mandats initiaux de l'organisme et pas forcément à ceux définis par la PNE.

La question de la légitimité est étroitement liée à celle d'autorité. En ce sens, les OBV ne se définissent pas – ni formellement ni par le discours de l'ensemble des intervenants – en tant qu'organismes de gestion de l'eau. Il n'est donc pas question de développer une autorité au sein de l'OBV afin d'assurer le respect des choix effectués dans l'élaboration des PDE. La mise en œuvre de ces choix est envisagée principalement par la signature de contrats volontaires entre les usagers et l'OBV et surtout, par la prise en compte des orientations du PDE lors de l'élaboration des schémas d'aménagement des MRC¹⁷. Il demeure néanmoins que la question de l'autorité reste entière en matière de gouvernance. L'autorité publique n'étant plus aussi efficace aujourd'hui ou manquant de légitimité comme le souligne Godard (1990), il y a tout lieu de se demander s'il est possible de développer de nouvelles formes d'autorité à partir de l'implication des communautés, en dehors de leurs activités de sensibilisation et de mise en valeur des écosystèmes aquatiques. Si de manière générale on observe une diminution du sens civique en Amérique du Nord et de la possibilité pour les communautés de devenir elles-mêmes source d'institution encadrant le comportement des

¹⁶ Le gouvernement du Québec a doublé le financement public octroyé à la GIEBV dans son budget du printemps 2008.

¹⁷ Un projet de loi déposé en juin 2008 par la ministre de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs propose d'ailleurs que « les MRC soient tenues de considérer les PDE lors de l'élaboration des schémas d'aménagement » (Québec, 2008).

usagers de l'eau (Putnam, 2001), certains exemples devraient attirer notre attention. C'est le cas des « codes de conduite » développés par certains groupes. Ils deviennent des règles à respecter à l'échelle du lac, sans toutefois être appuyés par une réglementation municipale. Étudier les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de ces codes s'avère fort utile à la compréhension du rôle que jouent les collectivités dans la gouvernance de l'eau.

Tableau 3.2 : Légitimité, autorité et imputabilité dans le développement des Organismes de bassin versant au Québec

	Organismes définis par l'État central	Organismes issus d'initiatives communautaires
Légitimité	À développer	Initialement plus grande Pas toujours en lien avec le mandat des OBV défini par la PNE
Autorité	Basée sur la participation des institutions publiques Les OBV ne sont pas des organismes de gestion	Limitée à la sensibilisation et à la mise en valeur Exemple des « codes de conduite »
Imputabilité	Notion moins préoccupante Le débat politique traditionnel (démocratie représentative) est l'ultime processus délibératif décisionnel Renvoi au débat sur l'imputabilité des élus (à considérer le travail des OBV)	Plus importante, notamment pour les actions concrètes Responsabilité des membres en tant qu'administrateurs de l'OBV (souvent ignorée)

Enfin, la participation accrue de non-élus à la gouvernance de l'eau nous pousse inévitablement à considérer leur imputabilité. En effet, le développement rapide d'espaces délibératifs liés à la gouvernance de l'eau et des ressources naturelles en général tend à escamoter une réelle réflexion sur l'imputabilité de ces organismes envers le reste de la société, l'intérêt collectif national et les générations futures (Weber, 2003). Cette réflexion est pourtant incontournable, d'autant plus que plusieurs critiques soulignent le risque de cooptation de ces espaces délibératifs par des intérêts privés ou par l'agenda politique national (Amy, 1987; Forrester, 1993; Hajer, 1995). Or, comme le souligne justement

Edward Weber dans son essai *Bringing the Society Back In* (2003), si la notion d'imputabilité est relativement bien comprise, cette définition ne renvoie pas pour autant à une approche universelle pour s'en assurer : « [...] *it leaves open the possibility that a variety of different mechanisms are capable of solving the accountability puzzle for a given situation* ». Nos travaux montrent encore une fois que le positionnement des OBV sur le spectre « initiative communautaire » – « organisme défini par le centre » influence grandement la manière d'envisager la question de leur imputabilité. Les organismes développant une expertise d'intervention sur le terrain doivent, comme toute autre entreprise, assumer la responsabilité des actions qu'ils entreprennent. Cette responsabilité interpelle les membres des OBV en tant qu'administrateurs. Or, « *les gens ne savent pas qu'ils ont des responsabilités comme administrateurs* » (commentaires d'un intervenant du secteur communautaire). Qui plus est, le développement potentiel de ces initiatives communautaires en organismes de gestion du bassin versant demanderait une réflexion approfondie sur les mécanismes d'imputabilité à mettre en place pour encadrer le travail des OBV. Pour ce qui est des organismes se limitant à jouer un rôle de concertation – tel que défini par le centre – la question de l'imputabilité est moins préoccupante. En effet, la mise en œuvre du PDE se faisant essentiellement par l'action volontaire individuelle et par sa prise en compte dans le Schéma d'aménagement, le produit de la concertation se voit en quelque sorte subordonné au débat politique traditionnel tenu dans les MRC par des élus. La question de l'imputabilité se déplace donc sur le plan plus général de la remise en question des atouts et limites de la démocratie représentative. Pour plusieurs régions du Québec, cette question est néanmoins majeure. Le développement d'organismes régionaux liés à la gestion des ressources naturelles – tels les OBV – pose davantage la question de l'imputabilité dans le cadre d'une articulation des processus démocratiques représentatif et participatif. À cette interrogation doit inévitablement s'ajouter celle de la coordination de l'intérêt collectif national et des intérêts locaux.

3.9 Conclusion

Les résultats présentés dans cet article s'inscrivent dans l'analyse de la phase de création des OBV et fournissent de précieux apprentissages quant à d'éventuelles réformes du modèle québécois. Nous avons d'abord et avant tout démontré que la compréhension des OBV ne

peut se faire que par l'étude des textes officiels et que la prise en compte de la dynamique organisationnelle de chaque organisme s'avère très instructive.

Notre compréhension des dynamiques organisationnelles internes des OBV nous instruit d'abord sur le fait que l'objectif fondamental des OBV – l'amélioration de l'état du bassin versant – est relégué au second plan lors de cette phase de démarrage. On constate en effet une prépondérance des enjeux procéduraux à cette étape : faire partie du processus de définition des problèmes, se concentrer sur la concertation, envisager les actions dans une optique de survie de l'organisme. Également, un flou existe quant au mode de participation réunissant les acteurs de l'eau. Enfin, la représentativité théorique souhaitée rencontre les réalités de la pratique et présente certaines distorsions.

Au niveau régional, l'arrivée des OBV implique certains ajustements. L'organisme doit en premier lieu trouver une place parmi plusieurs mécanismes préexistants et déjà favorisés par les usagers. Les OBV sont également confrontés à la possibilité d'effectuer des actions concrètes sur leur territoire. Une tension est manifeste dans le discours des acteurs à ce sujet, certains prônant le strict rôle des OBV en tant que lieu de concertation alors que d'autres voient d'un bon œil le développement d'une expertise dans le domaine de l'eau à l'échelle régionale. Enfin, et ce point est des plus importants, les municipalités sont reconnues par tous comme pôle majeur d'action dans le domaine de l'eau et l'articulation entre l'action des OBV et ces entités administratives s'avère cruciale dans la décentralisation d'une partie des institutions de la gouvernance de l'eau.

L'ensemble de ces observations s'inscrit dans un cadre plus large où l'on remarque une tension entre deux visions de ce que doivent être les OBV : 1) le résultat d'initiatives populaires aux visages multiples ou 2) des organismes plus homogènes définis par l'administration centrale. Si l'élaboration de la PNE a mené à la présence des deux types d'organismes parmi les trente-trois (33) bassins versants identifiés originellement, tout développement ou renforcement du modèle québécois de GIEBV devrait envisager sérieusement cette réalité. Veut-on un modèle basé davantage sur un type particulier d'organisme ou sommes-nous prêts à faire cohabiter des OBV aux origines variées? Peu

importe le choix, des conséquences bien particulières devront être appréhendées, notamment sur les plans de la légitimité, de l'autorité et de l'imputabilité. Une chose est heureusement certaine : les entretiens réalisés auront d'abord permis d'observer une somme d'énergie et d'efforts très impressionnante dédiée à la prise en charge de l'eau par les régions du Québec. L'articulation du rôle des collectivités locales et celui de l'État demeure toutefois à préciser, afin que les enjeux procéduraux laissent graduellement place à des actions directement orientées vers la santé des bassins versants.

3.10 Références du chapitre 3

Amblard, Henri, Philippe Bernoux, Gilles Herreros et Yves-Frédéric Livian. 2005. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris, Éditions du Seuil, 292 p.

Amy, Douglas J. 1987. *The Politics of Environmental Mediation*. New York, Columbia University Press, 255 p.

Baber, Walter F. et Robert V. Bartlett. 2005. *Deliberative Environmental Politics: Democracy and Ecological Rationality*. Cambridge, The MIT Press, 276 p.

Barraqué, Bernard, 1997. « Subsidiarité et politiques de l'eau ». Dans *Territoires et subsidiarité*, Alain Faure, Paris, L'Harmattan, pp. 165-201.

Beaud, Stéphane et Florence Weber. 1997. *Guide de l'enquête de terrain*. Paris, La découverte, 327 p.

Bohman, James. 1995. « Public Reason and Cultural Pluralism ». Dans *Political Theory*, Vol. 23, No 2, pp.253-290.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1997. *L'acteur et le système*. Paris, Le Seuil, 500 p.

Dunlap, Riley A. et Angela G. Mertig. 1992. *American Environmentalism: the U.S. Environmental Movement 1970-1990*. Philadelphie, Taylor & Francis, 115 p.

Fisher, Frank. 2000. *Citizen, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*. Durham, Duke University Press, 304 p.

Forrester, John. 1993. *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*. New York, State University of New York Press, 214 p.

Friedberg, Erhard. 1988. *L'analyse sociologique des organisations*. Paris, L'Harmattan, POUR, 126 p.

Godard, Olivier. 1990. « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité : analyse de la catégorie de patrimoine naturel ». Dans *Revue économique*, Vol. 41, No 2, pp. 215-241.

Gravel, Benoît, Martine Ruel, Diane Bilodeau et Stéphane Gariépy. 2004. *Guide de démarrage de comités de sous-bassin versant*. Saint-Hyacinthe, COGEBY, 101 p.

- Gutmann, Amy et Dennis Thompson. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton, Princeton University Press, 256 p.
- Habermas, Jurg en. 1973. *La technique et la science comme « idéologie »*. Traduit de l'allemand par Jean-René Ladmiral, Paris, Gallimard, 211 p.
- Habermas, Jurg en. 2002. *On the Pragmatics of Social Interaction: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action*. Cambridge, The MIT Press, 216 p.
- Hajer, Marteen A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford, Clarendon Press, 344 p.
- Korfmacher, Katrina S. 2001. « The Politics of Participation in Watershed Modeling ». Dans *Environmental Management*, Vol. 27, No 2, pp. 161-176.
- Lant, Christopher. 2003. « Watershed Governance in the United States: The Challenges Ahead ». Dans *Water Resources Update*, Vol. 126, pp. 21-28.
- Lepage, Laurent, Mario Gauthier et Patrick Champagne. 2003. « Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines ». Dans *Sociologies Pratiques*, Vol. 7, pp. 63-89.
- Lepage, Laurent. 1997. « Note sur l'administration de l'environnement ». Dans Pierre P. Tremblay ( d.). *L' tat administrateur : modes et émergences*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 403-418.
- Lepage, Laurent. 2005. « Le débat public environnemental : entre société et communauté ». Dans Simard, Louis, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier ( d.). *Le débat public en apprentissage*. Paris, L'Harmattan, Villes et Entreprises, pp. 271-285.
- Lowndes, Vivien et Chris Skelcher. 1998. « The Dynamics of Multi-Organizational partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance ». Dans *Public Administration*, Vol. 76, pp. 313-333.
- Margerum, Richard D. 1999. « Integrated Environmental Management: The Foundations for Successful Practice ». Dans *Environmental Management*, vol. 24, No 2, p. 151-166.

Milot, Nicolas. 2008. « La gouvernance des cours d'eau au Québec : un état des lieux » Dans *La gouvernance de l'eau au Québec*, sous la direction de Catherine Choquette et Alain Létourneau, Montréal, Éditions Multi-Monde, pp. 183-202.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster Paperbacks, 544 p.

Québec. 2002. *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Québec, Ministère de l'environnement du Québec, 94 p.

Québec. 2004. *Cadre de référence à l'intention des organismes de bassin versant*. Québec, Ministère de l'Environnement, 20 p.

Rawls, John. 1993. *Justice et démocratie*. Traduction de l'anglais par Catherine Audard *et al.*, Paris, Éditions du Seuil, 386 p.

Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice: a Revised Edition*. Cambridge, Harvard University Press, 986 p.

ROBVQ. 2006. *Formation sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant : cahier du participant*. Québec, Regroupement des organismes de bassin versant, 53 p.

Trachtenburg Zach et Will Focht. 2005. « Legitimacy and Watershed Collaborations: The Role of Public Participation ». Dans Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenburg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock (éd.). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, The MIT Press, pp. 53-82.

Weber, Edward P. 2003. *Bringing Society Back In: Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*, Cambridge, MA: The MIT Press, 317 p.

CHAPITRE 4 : L'ORGANISATION SOCIALE ET LA GOUVERNANCE DE L'EAU

4.1 Avant-propos du chapitre 4

Ce chapitre est écrit sous la forme d'un article scientifique soumis à la revue *Recherches sociographiques*. Le texte répond ainsi aux exigences de publication de la revue, notamment au niveau de sa longueur limitée à 60 000 caractères (espaces non-compris). L'auteur de la thèse est le seul auteur de cet article.

4.2 Résumé

Le recours aux approches collaboratives par l'État est de plus en plus courant dans le champ de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles. Cette tendance est un pari audacieux, soit celui de concilier la rationalité d'un modèle développé par l'administration publique et des dynamiques locales variées. Les efforts entrepris afin de comprendre les succès et les échecs de telles expériences de gouvernance font selon nous abstraction d'un facteur important : l'impact du mode d'organisation sociale des collectivités visées par les approches collaboratives.

Au Québec, suite à la création des trente-trois (33) *Organismes de bassin versant* (OBV) découlant de la *Politique nationale de l'eau* adoptée en 2002 (PNE), nous assistons à plusieurs expressions différentes de cette tension entre organisation sociétale et communautaire. Les réponses locales s'accordent plus ou moins au modèle collaboratif défini par l'administration centrale. Si certains OBV œuvrent dans le respect quasi intégral des lignes directrices fixées par l'État québécois, d'autres sortent régulièrement du cadre établi, et ce, en toute connaissance de cause.

Dans cet article, nous soutenons l'importance de réactualiser la réflexion sur l'organisation sociale et sur son impact en matière de gouvernance de l'environnement. Après être revenu sur les idées de repères sociétaux et de repères communautaires, nous proposons une grille d'analyse permettant d'identifier et de caractériser les faits communautaires, ces derniers

émergeant selon nous de manière inégale dans des communautés fortement organisées autour de repères sociétaux qui agissent de manière transversale sur la société québécoise. De cette grille et de l'étude organisationnelle de trois OBV, nous dégagons dix questions visant à alimenter une réflexion sur le rôle de l'organisation sociale et sur des faits communautaires dans la gouvernance de l'eau au Québec.

Mots clés : organisation sociale, communauté, gouvernance environnementale, gestion par bassin versant.

4.3 Introduction

La gouvernance de l'environnement implique de plus en plus la participation de la société civile. Dans le cas particulier de la gestion des ressources naturelles, les collectivités locales sont aujourd'hui grandement interpellées par l'État ou encore revendiquent une plus grande participation afin de jouer un rôle au sein des processus délibératifs et décisionnels (Berkes, 2007; Rabe, 2003). Ce phénomène est principalement basé sur deux types d'arguments : 1) l'incapacité de l'État à gérer efficacement les impacts environnementaux liés à l'utilisation des ressources naturelles (Grumbine, 1994; Holling et Meffe, 2002), et 2) l'impossibilité pour les régions concernées d'avoir un mot à dire sur les conséquences de l'exploitation des ressources naturelles (Beatley et Manning, 1997; Wiering et Immink, 2006).

Devant l'augmentation des approches participatives en environnement, plusieurs auteurs se sont intéressés aux dimensions découlant de leur mise en œuvre : le rôle du citoyen, la place de l'expertise, la participation de l'entreprise privée, la légitimité des approches participatives dans un contexte de démocratie représentative, l'articulation des diverses échelles de gestion (Bonnel et Koontz, 2007; Clark *et al.*, 2005; Lurie et Hibbard, 2008; Michaels, 2001; Rhoads *et al.*, 1999; Schudson, 2006; van de Kerkhof, 2006; Wolosof et Endreny, 2002). La question des processus décisionnels a beaucoup été analysée et ce, afin de comprendre les enjeux démocratiques de l'implication des collectivités aux phases de définition des problèmes, d'élaboration des solutions, de décision et de mise en œuvre (Arnstein, 1969; Beierle et Cayford, 2002; Healy, 1997; Leach *et al.*, 1999).

Si les observations et conclusions issues de ces travaux sont riches en enseignements, nous croyons toutefois que trop peu a été écrit sur l'importance de l'organisation sociale, voire de la dynamique locale sur le développement des approches participatives. La mise en place d'approches participatives implique que des individus prennent position par rapport au cadre institutionnel largement répandu dans le monde occidental (le droit, la réglementation, l'arbitrage des tribunaux, la force coercitive, l'État) et aux faits communautaires (réciprocité, valeurs communes, confiance, adhésion). Or, le modèle collaboratif proposé repose sur une conception – implicite – du lien qui unit les membres d'une collectivité, et qui ne se rencontre que rarement sur le terrain. La posture effective des acteurs s'avère être capitale à comprendre – du moins c'est notre propos dans cet article – pour le succès de ce type d'approche. Les enjeux d'aménagement impliquent l'inévitable ajustement entre la rationalité de l'État central et la nature de l'organisation sociale des collectivités locales (Lepage, 2005).

Dans cet article, nous soulignons l'importance de comprendre comment la présence de *faits communautaires* dans une collectivité influence les résultats des approches participatives. Après un bref retour sur les notions d'organisation sociétale et communautaire, nous proposons un cadre d'analyse visant à permettre le repérage du fait communautaire et d'en caractériser les particularités. Ce cadre offre trois perspectives d'investigation : 1) la présence d'objets fédérateurs, 2) la manifestation du capital social et 3) les modes d'expression des collectivités locales. Nous utilisons ensuite le cadre développé dans l'étude du modèle de gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) avancé en 2002 par le gouvernement du Québec (Canada). Nous verrons au moyen de dix questions comment la présence de faits communautaires et l'action uniformisatrice de l'État favorisent ou paralysent l'action collective qui est au cœur de la gouvernance de l'eau.

4.4 Réactualiser le débat sur les notions d'organisation sociétale et d'organisation communautaire

La question de l'organisation sociale nous ramène aux interrogations abordées dans les premières grandes œuvres sociologiques. Laurent Lepage (2005) nous rappelle l'importance

des travaux de Tönnies, Durkheim et Maine, où le mode d'organisation sociale des communautés traditionnelles et celui lié à l'industrialisation et à l'urbanisation sont le point central. À l'époque, Ferdinand Tönnies (1977) pose la question selon une perspective évolutionniste. Il existe d'abord une *organisation communautaire* naturelle – *gemeinschaft* – des individus, lesquels entretiennent des liens fondés sur la coutume, les mœurs, la religion. L'aspect relationnel entre les individus est au centre de cette conception. C'est par l'expérimentation du « vivre ensemble » que l'on définit les comportements acceptables et ceux qui ne le sont pas. La Révolution industrielle vient fragiliser cet aspect relationnel. La division du travail, de la vie familiale, des loisirs atténue l'importance de la relation avec l'autre. Paradoxalement, la spécialisation du travail entraîne du même coup une dépendance accrue envers autrui, afin d'assurer sa propre survie. L'*organisation sociétale* – *gesellschaft* – est alors réfléchie et planifiée afin de structurer les libertés accompagnant l'individualisme montant et les dépendances découlant de la vie en société. Selon cette perspective, l'État se veut l'association sociale générale chargée de l'organisation sociétale par la définition et l'application des règles de droits et des politiques publiques (Tönnies, 1977[1887]).

Plusieurs critiquent toutefois la théorisation de Tönnies. Durkheim (1889), s'il croit aussi à deux grands modes d'organisation sociale, précise que :

[...] je crois que la vie des grandes agglomérations sociales est tout aussi naturelle que celle des petits agrégats. En dehors des mouvements purement individuels, il y a dans nos sociétés contemporaines une activité proprement collective qui est tout aussi naturelle que celle des sociétés moins étendues d'autrefois (p. 422).

Morris Janowitz (1975) précise également que l'accumulation d'études empiriques indique qu'il s'agit davantage d'idéaux-types et que l'on ne trouve pas d'exemples purement communautaires ou purement sociétaux d'organisation sociale.

Poser la question de l'organisation sociale aujourd'hui – bien que cela s'effectue dans un contexte très différent – rejoint néanmoins ces observations. Il ne s'agit pas, à notre avis, d'observer si les collectivités locales qui nous intéressent sont organisées de manière sociétale ou communautaire, mais plutôt de vérifier comment, au sein d'une organisation sociétale largement répandue dans le monde occidental, s'exprime le fait communautaire et

comment il influence l'action collective. L'intérêt est de comprendre ce qui lie les membres d'une collectivité entre eux ainsi que l'influence de ce lien sur l'action collective.

La gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles s'avère un terrain particulièrement fertile pour débattre de cette question. Plusieurs approches favorisant la participation des collectivités locales ont été développées dans ce secteur d'activité depuis la moitié du XX^e siècle et le rythme semble vouloir s'accélérer. On justifie habituellement cet appel à la participation par l'apport potentiel des individus en relation avec le milieu : « [...] l'enracinement, la connaissance et l'amour du terrain de ceux qui y habitent » (Paehlke, 2001 : 82). Or, de ces appels invitant la société civile en général, certains ciblent la communauté comme nouveau joueur significatif à la gouvernance de l'environnement. Comme si la « communauté » avait plus à offrir que la « société civile ». Encore faut-il que la communauté soit au rendez-vous ! La participation d'acteurs représentatifs de la société civile n'implique pas nécessairement la présence de repères communautaires, organisateurs de l'action collective à l'échelle locale. Se limiter au constat que « si les gens participent, la communauté participe également [...] » (propos recueilli lors d'un entretien), c'est faire abstraction de la complexité du fait communautaire et de ce qu'il sous-entend en matière d'organisation sociale.

Philip Selznick (1966) identifiait déjà dans son analyse sociologique de la *Tennessee Valley Authority* la complexité de l'ajustement entre rationalité sociétale et communautaire. Notamment, l'auteur cible les sources multiples de l'engagement des acteurs locaux aux efforts de planification et d'aménagement : 1) les impératifs organisationnels, 2) les caractéristiques sociales des directeurs d'agences et du personnel, 3) l'institutionnalisation du processus de planification, 4) l'environnement social et culturel et 5) les nouveaux intérêts générés au fil de l'action collective (Selznick, 1966 : 255-259). Ce classique des analyses sociologiques en planification territoriale souligne dès l'ores l'importance de considérer l'organisation sociale dans la compréhension de la participation publique en environnement. Or, il semble que l'attention se soit détournée de cette question pour se porter davantage aux aspects procéduraux de la participation.

Utiliser les concepts de « repères sociétaux » et de « repères communautaires » dans notre analyse du modèle québécois de GIEBV implique toutefois de les remettre en contexte. Nous posons ainsi comme hypothèse que de manière générale, une organisation sociétale des communautés est caractéristique des collectivités que nous observons. En effet, l'action de l'État québécois a depuis les années 1970 « [...] éloigné les grandes décisions à incidences environnementales de la dynamique politique locale » (Lepage, 2005 : 276). Le comportement des utilisateurs de l'eau est grandement régi par les mécanismes caractéristiques d'une organisation sociétale : lois, réglementation, surveillance, rôle coercitif de l'État. En ce sens, nous considérons l'organisation sociétale comme transversale au sein des collectivités locales québécoises. Notre attention première se porte ainsi à la manifestation ou non du fait communautaire dans les collectivités locales impliquées dans la GIEBV et aux traits distinctifs de cette manifestation.

Ceci dit, définir la notion de communauté demeure une tâche complexe (Hardin, 1995; Selznick, 1995). Il s'agit d'un concept aux contours flous qui s'applique à une myriade de réalités. Dans le cadre de cet article, nous proposons néanmoins une définition afin de structurer le propos. Ainsi, comme le suggère Amitai Etzioni (1995 : 14) :

[...] the term « community » can be defined with reasonable precision: a community is to a group of people who share affective bonds and a culture. It is defined by two characteristics: communities require a web of affect-laden relations among a group of individuals (rather than merely one-on-one relations or chain of individual relations), relations that often crisscross and reinforce one another. And being a community entails having a measure of commitment to a set of shared values, norms, and meanings.

Nous retenons deux aspects clés de cette définition. D'abord, une communauté est constituée d'individus en relation les uns avec les autres. Ensuite, la définition retenue souligne l'adhésion des membres d'une communauté à des valeurs, normes ou visions du monde partagées. Cette adhésion à des repères communautaires partagés est un processus dynamique et doit être appréhendé comme tel. Dans le contexte de la gouvernance de l'eau, il serait trompeur d'appréhender l'observation d'individus partageant *de facto* une vision commune et homogène de leur environnement et de l'usage particulier d'une ressource naturelle. Les acteurs d'une communauté ont des intérêts variés et des stratégies d'action qui sont parfois

contradictoires. La vision partagée développée dans le cadre de la GIEBV est nécessairement construite et la manifestation du fait communautaire peut reposer sur l'expérience antérieure du « vivre ensemble » ou être construite au fil des relations entre acteurs de l'eau.

4.5 Un cadre d'analyse pour comprendre le fait communautaire

La définition exposée plus haut s'articule autour de deux éléments fondamentaux : l'aspect relationnel et l'idée d'adhésion aux valeurs. Afin de saisir l'expression de ces deux composantes dans une démarche d'enquête de terrain, nous proposons une grille d'analyse de la synthèse des caractéristiques communautaires repérées dans la littérature liée à la gouvernance des ressources naturelles et de l'environnement. Cette grille a pour avantage de permettre de repérer la présence et les caractéristiques des faits communautaires dans une collectivité en s'attardant sur trois dimensions : la présence d'éléments fédérateurs, la manifestation du capital social et le mode d'expression des collectivités locales. Le tableau 4.1 se veut une synthèse des éléments conceptuels de cette grille qui sont décrits dans les sections suivantes.

4.5.1 Des communautés réunies autour d'éléments fédérateurs

Il s'agit sans doute de la perspective qui s'impose d'abord au chercheur. Celle-ci peut être résumée par la question suivante : autour de quels éléments (tangibles ou non) se développe et se maintient une communauté?

Dans le cadre de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles, on utilise régulièrement des *repères géographiques* pour identifier les communautés (p. ex. : la communauté du lac Brulé, du Canton d'Orford, du lac Clair). La participation de la communauté est ainsi liée à la proximité physique des enjeux. Que ce soit en milieu urbain ou en région, les modèles centralisateurs, où les décisions se prennent loin de la réalité, sont fortement remis en question. Le quartier, la municipalité ou la région sont avancés comme échelles de gouvernance appropriées face aux problèmes environnementaux se vivant aux mêmes échelles.

Cette idée de proximité se décline de deux façons. D'abord, le fait de vivre près des enjeux peut conférer aux usagers d'une ressource une connaissance particulière des problèmes à gérer (Johnson *et al.*, 2001). L'État a tôt fait de reconnaître en ce contexte une occasion de bonifier les décisions à prendre ou de favoriser l'acceptation de projets à l'échelle locale. Ensuite, la proximité des enjeux implique que ce sont les collectivités locales qui doivent composer avec les impacts négatifs ou modifier leur utilisation du territoire et des ressources naturelles (Nicourt et Girault, 2006). Dans ces circonstances, plusieurs soutiennent qu'elles doivent avoir leur mot à dire. Cela dit, « le local est [...] une réalité à construire et la proximité spatiale ne signifie pas pour autant qu'il y ait partage d'un monde commun » (Premat, 2007).

La communauté peut également se construire autour de la présence de caractéristiques similaires chez plusieurs individus. On peut penser ici à l'ethnicité, la langue d'usage, la pratique religieuse, etc. Cette vision de la communauté a souvent été accompagnée de l'idée d'*homogénéité de la structure sociale* (Rouse, 1978). Cette homogénéité devrait en principe améliorer les chances de collaboration, réduire les interactions hiérarchiques et conflictuelles et ainsi, bénéficier à la gestion d'une ressource naturelle.

Même si cette vision homogène de la communauté peut paraître difficile à croire, Agrawal et Gibson (1999) nous rappellent la pertinence de considérer cette perspective dans le contexte précis du rapport entre les sociétés et les ressources naturelles :

The notion that a community is homogeneous meshes well with beliefs about spatial boundaries. In the rural areas of poorer countries (the sites where most advocates of community-based resource management locate their analysis and projects) people living within the same location may indeed hold similar occupations, depend on the same resources, use the same language, and belong to the same ethnic group. These similarities may facilitate regular interactions among group members (Agrawal et Gibson, 1999 : p. 634).

Tout en rappelant la pertinence de s'intéresser à un possible « degré d'homogénéité » d'une communauté, les auteurs insistent pour relativiser cette perspective. Nous concevons

également qu'une telle compréhension du fait communautaire peut s'avérer fort réductrice. Or, une visite du territoire québécois nous confronte à certaines réalités. On remarque par exemple que certains individus se sont historiquement regroupés en fonction de caractéristiques personnelles identifiables. Il n'est pas rare de constater que les riverains d'un lac donné sont en très grande majorité francophones ou anglophones, ou encore liés à un type d'occupation professionnelle précis (p.ex. : les riverains d'un plan d'eau sont tous travailleurs au sein de la même industrie, regroupés en Club). La gouvernance de l'eau, dans le contexte québécois, peut interpeller certains groupes relativement homogènes. Il reste toutefois à déterminer le poids de ces situations dans l'émergence de faits communautaires.

Les *intérêts* peuvent également devenir des éléments fédérateurs (van der Kerkhof, 2006). Une manifestation évidente de ce phénomène s'observe dans le comportement d'acteurs économiques qui développent autour d'activités semblables un réseau de relations et de repères renforçant leur action collective. On parlera par exemple de la « communauté des forestiers », du « monde agricole », du « monde municipal ». Ainsi, pour chacune de ces affiliations, le fait de partager un intérêt commun s'avère suffisant pour favoriser le développement de repères organisationnels communautaires.

À l'échelle d'une collectivité, les intérêts d'un secteur d'activité peuvent devenir un élément structurant pour l'ensemble des groupes et individus. Par exemple, lorsque l'existence même d'une municipalité isolée découle d'une activité économique unique, l'intérêt sectoriel peut être partagé par la quasi totalité des individus. Il demeure néanmoins que cette transition s'avère un phénomène complexe. Pour reprendre un propos organisationnel, les intérêts particuliers doivent devenir des enjeux pertinents à l'échelle de la collectivité. La reconnaissance des enjeux devient ainsi une facette importante de la compréhension des communautés. Les enjeux peuvent découler d'événements précis (p. ex. : la prolifération des cyanobactéries dans les lacs du Québec). Ils peuvent encore résulter d'un processus de traduction où les intérêts sectoriels convergent au sein d'un enjeu transversal (Callon, 1986).

Un dernier élément fédérateur des communautés est constitué des *valeurs, croyances et autres repères culturels*. Ce point d'intérêt est double. D'abord, les repères culturels peuvent

agir comme institutions en structurant le comportement des membres d'une collectivité (Beierle et Konisky, 2000; Ramsay, 1996). Ensuite, la culture d'une collectivité peut agir comme déterminant de l'organisation sociale (Cuche, 2004). Les repères culturels impliquent les processus de partage de valeurs et potentiellement de transfert de ces valeurs en « normes », elles aussi partagées, qui guident le comportement des membres de la communauté concernée. Pour le type d'analyse qui nous intéresse, nous devons considérer l'identification des repères culturels selon des dimensions multiscalaires, un repère pouvant être général à la société québécoise ou spécifique à une collectivité locale.

L'internalisation de normes de comportement découlant des valeurs partagées dans une communauté peut influencer le rapport à l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles. Ces normes peuvent proscrire certains comportements. C'est, par exemple, le cas du *leave-no-trace*, code développé chez la communauté des campeurs du Nord-Est américain bien avant sa reprise dans les parcs nationaux, lequel commande de quitter les milieux naturels visités sans laisser de déchet ou autres signes de son passage (Christensen et Cole, 2000). Cela dit, il ne faut pas oublier qu'une communauté puisse s'organiser autour de valeurs encourageant l'exploitation des ressources naturelles ou favorisant les comportements individuels. Le fait communautaire n'est pas garant d'une propension à la conservation de la nature.

4.5.2 La manifestation d'un capital social

Le concept « capital social » est proposé par plusieurs auteurs depuis le début du XX^e siècle (Bourdieu, 1980; Coleman, 1988; Putnam, 2001). Nous retenons ici les idées présentées par Robert D. Putnam dans *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000). Si certains mettent en garde contre le danger potentiel de conférer au capital social un rôle trop grand dans l'explication de la vie en communauté (Ballet, 2007), cette approche pose néanmoins un regard éclairant sur des facteurs favorisant l'engagement civique au sein des communautés (Portes, 1998).

L'idée centrale du capital social repose sur l'affirmation que les réseaux sociaux ont une valeur intrinsèque. Les réseaux sociaux sont davantage que des individus entrant en relation les uns avec les autres; la densité, la pérennité, l'intensité des relations sont la force d'un réseau social. L'attention est tournée vers la bonne volonté, la sympathie, la loyauté, la sincérité (Putnam, 2000). Dans le cadre de la compréhension du fait communautaire, un capital social « élevé » favorise l'action collective et l'émergence de comportements découlant d'un certain sens civique (Sabatier *et al.*, 2005 : p. 186).

Putnam définit le capital social selon trois dimensions : la nature du réseau d'action sociale, les normes de réciprocité et la confiance entre les membres du réseau. L'idée de réseau est prise ici dans son sens large : tout arrangement social permettant l'échange et la communication entre des individus. Ces réseaux sont *horizontaux* s'ils impliquent des participants aux statuts et pouvoirs équivalents, alors que des réseaux *verticaux* mettent en contact des acteurs présentant des relations hiérarchiques et de dépendances asymétriques.

Le deuxième concept défini par Putnam est la *réciprocité*. Cette notion est au centre d'un comportement coopératif et fait référence à la disposition qu'ont les participants à « donner » et « recevoir » au sein d'une démarche collective. La réciprocité peut être spécifique : « si je fais telle action en ta faveur, tu fais tel autre geste pour moi ». Elle peut être aussi généralisée : « je fais telle action en ta faveur sachant que toi, ou un autre membre de la communauté, agiras en fonction de mes intérêts dans le futur ». Ce « climat de réciprocité » entre porteurs d'intérêts permet d'espérer la prise en compte d'intérêts collectifs et individuels à long terme. Des interactions fréquentes entre les membres d'une communauté tendent à favoriser le développement de normes de réciprocité.

Le troisième concept de la triade proposée, la *confiance*, permet à la réciprocité entre les acteurs sociaux de prendre forme dans le temps. Comme les actions réciproques se réalisent rarement en même temps, la confiance incite à considérer l'autre comme apte à tenir parole, à négocier de bonne foi, à se préoccuper d'enjeux dissociés de ses propres intérêts. Un réseau social caractérisé par un climat de confiance général peut favoriser les actions collaboratives

(Leach et Sabatier, 2005). D'autre part, une confiance plus spécifique envers chaque acteur se développe au fil des échanges et est appelée à évoluer.

4.5.3 Les modes d'expression des collectivités locales au sein de la gouvernance

Nous avons jusqu'ici posé deux questions relatives à l'idée de communauté : autour de quels objets se forment les communautés et quels sont les facteurs qui donnent de la force au fait communautaire? Pour comprendre l'impact de la présence de faits communautaires sur les approches participatives comme mécanisme de gouvernance lié à l'action de l'État, une troisième question s'impose : de quelle manière les collectivités locales expriment-elles leur participation à la gouvernance de l'environnement? Le fait que les communautés soient réfractaires ou ouvertes à une politique nationale et au modèle participatif qui en découle est capital. Leur participation se fera ainsi de manière plus ou moins autonome, plus ou moins reliée aux institutions publiques.

Cette question est particulièrement intéressante dans le cas de la généralisation d'un modèle participatif, telle la GIEBV. En effet, l'analyse du mode de participation pourrait s'arrêter à la manière dont l'État appréhende la participation de la communauté. Or, les communautés peuvent concevoir elles-mêmes une vision de leur propre participation. Le mode de participation d'une communauté est un ajustement important entre la rationalité de l'État et la nature de l'organisation sociale des collectivités locales.

Afin d'analyser les modes de participation des communautés, nous utilisons deux typologies qui méritent selon nous une attention particulière : celle de John DeWitt (2001) au sujet de l'environnementalisme civique, et celle d'Heather Frasier (2005) qui aborde la participation des communautés dans les processus politiques. Nous adaptons les idées discutées par ces auteurs afin de produire une catégorisation pertinente à l'analyse des approches participatives en environnement : le défilé des groupes d'intérêts, l'approche technico-fonctionnaliste, l'« empowerment » communautaire et la gouvernance civique.

Tableau 4.1 : Synthèse des éléments caractéristiques du fait communautaire

Des communautés réunies autour d'éléments fédérateurs

- a. Les critères géographiques de proximité :
 - a. Connaissance vernaculaire de son milieu
 - b. La communauté subit des impacts environnementaux et sociaux négatifs
- b. L'homogénéité des attributs individuels :
 - a. Ethnicité
 - b. Langue
 - c. Religion
- c. Les intérêts :
 - a. Intérêts sectoriels
 - b. Intérêts transversaux
- d. Croyances, valeurs et repères culturels :
 - a. Valeurs partagées
 - b. « Normes » construites autour de ces valeurs
 - c. Attitudes et comportements promus

La manifestation d'un capital social

- a. Caractéristique du réseau social :
 - a. Horizontalité ou verticalité
 - b. Fréquence des relations
 - c. Historicité
- b. Normes de réciprocité :
 - a. Spécifiques
 - b. Généralisées
- c. Confiance mutuelle :
 - a. Climat de confiance
 - b. Confiance spécifique

Le mode d'expression de la participation des collectivités locales à la gouvernance

- a. La confrontation des groupes d'intérêts
 - a. Institutions publiques impliquées
 - b. Intérêts défendus
 - c. Procédure délibérative
 - b. Technico-fonctionnaliste
 - a. Apport de connaissances
 - b. Appui à la décision
 - c. Appui à la mise en œuvre
 - d. Renforcement des institutions publiques
 - c. « Empowerment » communautaire
 - a. Renforcement des capacités
 - b. Développement d'expertise locale
 - c. Positionnement de l'État
 - d. Gouvernance civique
 - a. Institutions civiques développées
 - b. Perspective radicale ou pragmatique
-

La confrontation des *groupes d'intérêts* implique la participation active des membres d'une collectivité sans pour autant miser sur les forces communautaires décrites à la section « capital social » ou sur les liens culturels et les valeurs. Découlant d'une conception néolibérale de la délibération, il s'agit, pour reprendre les mots d'Heather Fraser, d'une vision « anti-communautaire » de l'implication des membres de la société civile (Fraser, 2005 : 289). Pour les tenants de cette approche, le fait communautaire, s'il existe, n'est que de peu d'intérêt étant donné sa prise en compte difficile dans un monde individualiste et rationnel. Les porteurs d'intérêt s'inscrivent dans un modèle hautement régulé, où les institutions publiques jouent un rôle prépondérant. Dans cette logique descendante (*top-down*), les acteurs sociaux s'insèrent dans une pléthore de programmes gouvernementaux sectoriels afin d'y défendre des intérêts particuliers (DeWitt, 2001 : p. 224).

L'approche dite *technico-fonctionnaliste* est déjà bien établie dans nos sociétés. Afin de dépasser les limites d'un modèle de gouvernance sectoriel et centralisé, elle vise à déterminer les solutions optimales, à minimiser les frictions, à améliorer l'évaluation des enjeux, à favoriser l'acceptabilité (Brandon, 1998; Fraser, 2005; Hendricks, 2002). DeWitt de son côté, utilise l'expression « gouvernance rationnelle » dans laquelle la communauté est les « yeux » des politiques environnementales publiques. La participation de la communauté implique habituellement celle de porteurs d'intérêts autour de consultations où le concours d'experts est fréquent. Théoriquement, ce type de processus participatif se veut apolitique. La communauté contribue à améliorer la décision publique et il n'y a pas pour ainsi dire de négociation entre les intérêts représentés. Le débat politique est maintenu dans les sphères publiques traditionnelles, lesquelles continuent à assurer l'autorité nécessaire à la gouvernance des choses collectives.

L'« *empowerment* » communautaire se veut plus progressiste quant à la conception des possibilités d'action d'une communauté. Cette perspective lui confère le potentiel de prendre en charge certains enjeux. Souvent, il s'agit pour les communautés de combler un vide dans la gouvernance locale (Marvin et Guy, 1997). L'idée de « renforcement des capacités » accompagne généralement cette approche (Williams et Labonte, 2003). L'« *empowerment* » communautaire implique toutefois certains ajustements par rapport aux deux autres

approches présentées jusqu'ici. D'abord, cette perspective participative des communautés interpelle l'État quant à son rôle dans la gouvernance (Bradshaw, 2003; Guthiga *et al.*, 2008). Un plus grand rôle des communautés locales implique un ajustement de celui de l'État dans les espaces qu'il occupe. Cela peut se traduire par la facilitation de l'« empowerment » local grâce à un appui financier et technique, le développement d'un rôle d'arbitrage ou une réorganisation des processus décisionnels. Ensuite, la réalisation du débat politique qui accompagne cette approche implique un certain nombre de questions sur le plan démocratique. Comme nous l'avons vu, l'idée de communauté est complexe et peut prendre des formes variées au gré des modes d'organisation, de l'histoire et de la réalité socio-politique qui prévalent. Même si la procédure de participation est définie afin d'assurer une représentativité juste des intérêts en présence et la tenue de débats où tous ont des chances égales de faire valoir leur point de vue, la formation de coalitions ou la neutralisation du processus par des groupes dominants demeurent possibles. En ce sens, l'« empowerment » communautaire est intimement lié à un capital social élevé, la confiance et le respect entre les participants favorisant le développement d'une délibération juste sur le plan démocratique (Weber et Tuler, 2001).

Enfin, la *gouvernance civique* découle de la capacité d'une communauté à s'organiser elle-même afin de s'attaquer aux enjeux qui la touchent. La communauté développe ses propres institutions et assure la mise en œuvre de ses choix (Kolovalli et Kerr, 2002). La gouvernance civique se veut en quelque sorte la version moderne d'un développement communautaire organisé localement, près des valeurs sociales et basé sur l'entraide mutuelle (DeWitt, 2001 : 226). Deux perspectives appuient ce type d'approche. D'un point de vue radical, les communautés sont un refuge contre l'individualisme agressif et compétitif qui caractérise l'ordre socioéconomique global (Fraser, 2005 : 293). Il s'agit d'un espace où les groupes opprimés, victimes de discrimination ou touchés par la crise environnementale peuvent discuter des problèmes et des enjeux, et apporter des solutions à leur échelle. Selon une perspective plus pragmatique, la gouvernance civique permet de pallier la gouvernance publique, l'État ayant prouvé son incapacité à gérer les problèmes environnementaux selon une approche centralisée. Dans un cas comme dans l'autre, l'action communautaire utilisée

par l'État est une mascarade qui ne sert qu'à cacher une situation d'injustice ou d'incompétence.

Notre catégorisation rejoint la typologie de la participation d'Arnstein reprise maintes fois dans la littérature (Arnstein, 1969). « Pour Arnstein, la participation des citoyens, c'est le contrôle par les citoyens de leur propre vie » (Dorcey et McDaniels, 2001 : p. 253) et le pouvoir de décision est la variable permettant de graduer la participation (de la simple information à la décision citoyenne). Ici, nous positionnons plus largement la réflexion sur les modes d'expression des communautés afin de considérer l'ensemble des fonctions potentiellement remplies par les acteurs locaux, en plus de leur rôle dans la décision. Nous rappelons que selon la perspective proposée, le mode d'expression d'une collectivité locale n'est pas uniquement défini par le modèle participatif, mais est le résultat de l'ajustement entre la rationalité de l'État et la nature de l'organisation locale. Cet ajustement se fait à notre avis dans l'ensemble des exercices participatifs et non uniquement par rapport à la décision.

4.6 Discussion

Cette réflexion sur l'organisation sociale et la gouvernance de l'environnement découle d'une analyse organisationnelle de la gestion par bassin versant au Québec réalisé entre 2004 et 2007. Conduit selon une posture de recherche inductive, ce travail nous a mené à la présente discussion. Elle se veut l'amorce d'un questionnement sur le fait communautaire caractérisant la gestion par bassin versant au Québec. Ainsi, nous proposons dix questions susceptibles d'alimenter la réflexion sur l'importance de considérer l'organisation sociale comme facteur important de la gouvernance de l'environnement.

Les propos utilisés pour appuyer la discussion proviennent de quarante-six (46) entretiens semi-directifs réalisés auprès des membres de trois Organismes de bassin versant (OBV). À ces entretiens s'ajoutent plusieurs rencontres formelles et informelles auprès des responsables de la mise en œuvre de la GIEBV au Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs du Québec (MDDEP), le Regroupement des organismes de bassin

versant du Québec (ROBVQ), d'autres directions d'OBV et divers acteurs impliqués dans la gouvernance de l'eau.

Nous nous intéressons ici au recours généralisé aux approches collaboratives par la création d'un modèle défini par l'administration centrale, la GIEBV. Selon la typologie proposée par Margerum (2008), les approches collaboratives visent à organiser l'action des usagers dans un cadre de gestion du bassin versant (et non pas de produire de l'action, ni de participer à l'élaboration de nouvelles lois et politiques). Selon la même typologie, les enjeux liés à l'action des OBV sont locaux ou régionaux. Le texte fondateur de la GIEBV, la *Politique nationale de l'eau*, n'utilise pas l'expression « communauté » dans son libellé (Québec, 2002). Néanmoins, les trente-trois bassins versants prioritaires devant être dotés d'OBV ont été choisis selon deux critères : la présence d'enjeux hydriques importants et la présence d'initiatives citoyennes antérieures. Pour les derniers, il s'agit de « [...] reconnaître le travail fait depuis de nombreuses années, souvent sur une base bénévole, par de nombreux groupes de citoyens et de citoyennes et d'organismes » (Québec, 2002 : 20).

Un second document d'importance, le *Cadre de référence pour les organismes de bassin versant prioritaires* du MDDEP (Québec, 2004a), passe sous silence la notion de communauté. La seule mention de l'idée stipule que « [...] la communauté est informée au fur et à mesure de l'avancement du cycle de gestion » (Québec, 2004a : 19). La communauté est vue comme à l'extérieur de l'OBV (il s'agit alors de la population en général).

Enfin, un dernier document témoignant d'un certain flou autour de l'idée de « communauté » est produit par le MDDEP. Dans *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant : concepts et application* (Québec, 2004b), le mot « communauté » est utilisé de manière beaucoup plus extensive : prise de décision à l'échelle de la communauté, renforcement des capacités, possible présence de plusieurs communautés sur le bassin versant.

La lecture attentive des documents officiels montre que l'utilisation du terme communauté est sans véritable égard à une quelconque définition théorique de l'organisation sociale. Les expressions « société civile », « collectivité », « population » et « communauté » sont

utilisées vraisemblablement comme synonymes. Toutefois, la nature même des critères de sélection des OBV est susceptible d'interpeller des collectivités fort différentes au niveau de leur organisation.

4.7 Le fait communautaire et la gestion par bassin versant au Québec : dix questions

4.7.1 Le bassin versant est-il un objet organisateur du fait communautaire?

Nos visites sur le terrain confirment que si la GIEBV favorise la participation de la société civile à la gouvernance de l'eau, il ne faudrait pas croire trop rapidement qu'il en découle une action de type communautaire. Si tous reconnaissent la logique écologique soutenant la gestion par bassin versant, plusieurs témoignent que cette dernière n'est pas pour autant gage d'organisation sociale : « Je vis à l'amont du bassin. Même si je sais que j'ai un impact sur l'aval, je ne connais même pas ceux qui y vivent » (commentaire recueilli lors d'un entretien).

On constate au fil des rencontres que l'idée de proximité des enjeux est toute relative lorsque le bassin versant sert d'unité de référence. Les acteurs impliqués connaissent leur milieu – plus particulièrement une portion du bassin versant – et sont au fait de l'impact de leur secteur d'activité sur l'eau. Or, pour les grands bassins versants, la proximité de l'eau ne semble pas suffisante pour générer un sentiment communautaire. Toutefois, on remarque une situation différente dans les bassins versants plus petits et les sous-bassins versants des cas étudiés (lacs et affluents) qui semblent susciter un sentiment d'appartenance plus grand chez les acteurs de l'eau. Cette observation rejoint celles d'Agrawal et Goyal (2001) lesquels avancent l'hypothèse que la grandeur d'une collectivité est inversement proportionnelle aux chances de succès de l'action collective.

Comme la superficie des bassins retenus dans la PNE est très variable (247 km² à 43 427 km²), ces derniers ne constituent pas *de facto* un facteur d'organisation sociale. La reconnaissance de la responsabilité des usagers de l'eau envers le bassin versant ne se traduit

pas automatiquement par un engagement communautaire. Le bassin versant n'est pas un facteur suffisant pour susciter l'adhésion des membres des collectivités étudiées.

Dans le cas du bassin versant de la rivière Saint-François, le CA a décidé de subdiviser leur bassin versant en sous-unités auxquelles sera rattachés des Comités locaux de bassin versant. Il s'agit d'une stratégie pour favoriser la participation d'acteurs à plus petite échelle, notamment vers la réalisation d'actions terrain.

4.7.2 L'« homogénéité » de certaines collectivités est-elle un facteur d'organisation sociale?

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons observé à certains endroits, surtout autour de lacs, une certaine homogénéité chez les membres d'une collectivité. Dans certains de ces cas, nous avons également remarqué la présence de « code de vie » entre riverains où, par exemple, l'utilisation d'embarcations motorisées est interdite, le bruit est encadré, l'aménagement écologique des rives est favorisé. Sans que ces « codes » ne soient accompagnés d'une réglementation quelconque, ils agissent en tant qu'institutions civiques et influencent le comportement des individus envers le bassin versant.

L'idée d'homogénéité s'observe aussi au sein de certains secteurs d'activité, notamment le secteur agricole. Nous avons observé dans nos études de cas que certains groupes d'agriculteurs partagent des conceptions de leur impacts et responsabilités sur l'environnement et que ces groupes sont constitués d'individus aux caractéristiques similaires (taille de la terre, niveau de productivité, précarité financière).

Toutefois, comme Agrawal et Gibson (1999), nous nous interrogeons sur la réelle portée de l'homogénéité des collectivités sur la production de règles. Comme ces groupes ont aussi comme particularité d'avoir développé « au fil du temps » des relations de voisinage, nous nous interrogeons sur l'importance relative de l'homogénéité par rapport à celle de l'historicité des relations. Est-ce qu'une collectivité moins homogène aurait avec le temps développé, dans le contexte québécois, le même type de repères communs?

Cela dit, nous voulons attirer l'attention sur un facteur d'homogénéité qui s'effrite dans plusieurs régions du Québec : le statut de résidence. Dans plusieurs (sous-)bassins versants, des collectivités composées essentiellement de résidents permanents se transforment spectaculairement à l'arrivée massive de « saisonniers »¹⁸. Ces résidents temporaires construisent des habitations où ils ne séjournent que quelques semaines par année. Comme ils sont les riverains directs des plans d'eau, leur importance n'est pas insignifiante. Ils développent des besoins et une vision des usages de l'eau souvent différente de celle de la population permanente. Leurs rapports aux autorités politiques locales de même qu'aux services publiques est également divergente. Les approches participatives doivent ainsi intégrer la présence de résidents permanents et temporaires qui, au niveau local, constituent un frein à la consolidation du fait communautaire : « [...] il y a un clivage dans les populations entre les riverains saisonniers et les autres. Les riverains paient beaucoup de taxes car leurs terrains valent chers. En même temps, ils reçoivent moins de services car ils ne vivent pas dans le village » (commentaire recueilli lors d'un entretien).

4.7.3 Comment les intérêts organisent-ils l'action collective?

Nos études de cas ont été choisies afin d'assurer une présence d'usages variés du territoire ayant un impact sur l'eau : agriculture, fourniture en eau potable (publique et privée), foresterie, tourisme intensif, villégiature, usages industriels. Nous n'avons pas observé d'intérêt dominant susceptible de structurer globalement l'action des acteurs de l'eau. La question demeure néanmoins entière, notamment pour les bassins versants à vocation économique unique, principalement agricole et la forestière. Dans ces cas, il importe de comprendre la manière dont ces intérêts structurent l'action collective. Il ne s'agit pas de constater la présence d'un intérêt dominant puisqu'il peut se traduire en divers modes d'organisation sociale.

¹⁸ Dans une de nos études de cas, la population du bassin versant connaît une augmentation significative durant la période estivale, passant d'environ 154 000 individus à plus de 190 000 pour l'année 2003.

Dans le contexte de la GIEBV, ce questionnement pousse à se demander si la GIEBV est un ajout significatif à l'action collective ayant un impact sur l'eau : la GIEBV permet-elle la production de nouveaux repères encadrant les usages de l'eau ou est-ce que l'on ne fait qu'y répéter les mêmes dynamiques relationnelles préexistantes? De même, comment les intérêts marginaux sont-ils intégrés au sein des approches participatives?

4.7.4 Est-ce que des valeurs partagées guident le comportement des acteurs de l'eau?

Il s'agit sans aucun doute d'un élément central dans l'analyse du fait communautaire. En effet, le fait de partager un même territoire, de semblables attributs ou certains intérêts, n'est pas garant du développement d'institutions communautaires. Le développement de valeurs partagées par les membres d'une collectivité en normes sociales est toutefois un indicateur majeur d'un mode d'organisation communautaire.

Nous ne prétendons pas déterminer ici quelles valeurs jouent un rôle organisateur dans les collectivités étudiées. Ce travail est en effet complexe. Non seulement s'agit-il de repérer des valeurs, il faut également en analyser le degré de partage parmi les individus et leur importance organisationnelle dans la collectivité. Enfin, il ne faut pas oublier que certaines d'entre elles peuvent avoir été intégrées au sein de mécanismes sociétaux.

Par exemple, nous avons rencontré lors de nos entretiens plusieurs participants d'un même secteur témoignant de l'importance du respect de la biodiversité. Pour eux, nous distinguons clairement l'influence de cette valeur sur leurs comportements. Or, nous ne pouvons conclure que cette valeur se traduit par une action collective conséquente. Cet exemple témoigne de la subtilité qu'ont les valeurs comme éléments structurels des communautés. Ce ne sont pas tant les valeurs elles-mêmes que leur passage d'une pertinence individuelle à une pertinence collective qui nous intéresse ici.

Une valeur semble néanmoins traverser les entretiens que nous avons réalisés : l'importance des institutions publiques pour organiser l'action collective. Profondément ancré dans les repères sociétaux, l'État est appelé à prendre en charge les enjeux des bassins versants et à

encadrer le comportement des usagers. Il ne s'agit pas de conclure à l'absence de fait communautaire. Cette observation montre toutefois que généralement, il est ardu pour les membres des collectivités locales d'envisager l'action collective en dehors des repères sociétaux traditionnels, appuyés sur l'action de l'État. Paradoxalement, pour plusieurs, les institutions communautaires sont à privilégier devant l'incapacité de l'État à prendre en charge de manière efficace les problèmes environnementaux.

4.7.5 Quels éléments caractérisent le réseau social constitué par les OBV?

Le cadre de référence élaboré par l'administration publique (Québec, 2004a), et plusieurs commentaires recueillis donnent des indications sur le réseau social constitué par les OBV. D'abord, les critères de représentativité imposés par l'État québécois favorisent la verticalité du réseau social (ROBVQ, 2006). Élus, citoyens, usagers économiques et villégiateurs entrent ainsi en relation sur le même pied, avec les intérêts et responsabilités accompagnant leur fonction. Ainsi, même si le discours officiel stipule l'égalité entre les participants, le propos des individus rencontrés témoigne que d'une vision hiérarchique de la place occupée par chacun : « L' élu quand il parle, il parle pour toute une population. Ce n'est pas le cas de l'acteur économique ou du citoyen »; « Quand viendra le temps de faire de l'action, ce ne sont pas tous les acteurs qui devront passer aux actes. Dans l'effort de concertation, ce sont ceux qui vont devoir payer pour l'action qui sont les plus influents » (commentaires recueilli lors d'un entretien).

Ensuite, on observe une fréquence des relations favorisant le renforcement du capital social. Les OBV étudiés favorisent la réalisation de plusieurs rencontres par année. Toutefois, certains facteurs mènent au développement d'une dynamique relationnelle asymétrique entre les participants. L'absentéisme en est la première raison. À peine 15 % de l'ensemble des participants à la GIEBV ont assisté à la moitié des rencontres tenues (voir chapitre 2). Un autre phénomène repose sur le fait que pour certains acteurs, notamment les élus municipaux, l'OBV est un espace délibératif parmi d'autres. Le développement économique, la culture ou certains problèmes sociaux sont des enjeux auxquels les collectivités locales participent de plus en plus. Il en est de même pour certains secteurs d'activités économiques. On constate

ainsi rapidement que des acteurs présentent une dynamique relationnelle plus dense qui influence leurs rapports au sein des OBV.

4.7.6 Y a-t-il « communauté » quand des acteurs importants restent à l'écart?

Le nombre de participants d'une collectivité à l'effort général de GIEBV et leur importance relative a un impact notable sur le fait communautaire. En effet, force est d'admettre que tous n'ont pas le même impact sur les enjeux touchant le bassin versant. Certains usages sont plus significatifs. Si plusieurs auteurs mentionnent le risque de mainmise de ces acteurs – potentiellement plus influents – sur les processus délibératifs, nous souhaitons ici discuter de l'impact de la présence, ou de l'absence, de ces acteurs sur le mode d'organisation sociale caractérisant la GIEBV.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, nous posons comme prémisse la présence généralisée de repères organisateurs sociétaux. En supposant que la GIEBV est un espace privilégié pour favoriser l'émergence d'un fait communautaire relatif à la gestion de l'eau, l'absence d'un acteur important peut signifier son intérêt à s'inscrire dans une logique sociétale.

D'autre part, la participation des acteurs importants ne garantit pas pour autant leur adhésion indéfectible à l'action collective développée au sein des OBV. Certains auteurs, travaillant autour de l'idée de gestion patrimoniale, utilisent la notion de macro-acteur pour définir ce type d'acteurs sociaux (Ollagnon, 2006). Un macro-acteur est capable de jouer sur plusieurs niveaux différents de gouvernance. Dans le cas qui nous intéresse, un macro-acteur peut ainsi œuvrer à l'avancement de l'action collective au moyen des OBV tout en allant directement discuter auprès des ministères pour certains enjeux. L'absence d'acteurs importants est ainsi toute relative. On peut constater l'absence factuelle d'un acteur majeur à la GIEBV. On peut également observer un absentéisme contextuel, relatif à la nature des enjeux.

Cette précision est à notre avis essentielle à la compréhension du fait communautaire et de son impact sur la gouvernance de l'eau. Le positionnement des usagers importants par

rapport aux repères sociétaux et communautaires émergents s'avère un point d'analyse névralgique. Or, considérer ces acteurs uniquement en terme de promoteur ou de pourfendeur de l'approche collaborative ne permet pas de considérer les nuances observables, notamment dans le comportement des macro-acteurs.

4.7.7 De quelle manière s'exprime le travail des collectivités impliquées au sein des OBV dans la gouvernance de l'eau?

Le modèle développé par l'État s'inscrit dans une perspective de participation technico-fonctionnaliste. Reposant sur la concertation et l'idée de partenariat volontaire, la GIEBV doit permettre une meilleure intervention sur les enjeux hydriques par l'amélioration des actions publiques ou par la réalisation de gestes individuels. On y vise une définition plus ancrée dans le milieu des problèmes et des solutions. Or, l'approche par contrat volontaire inscrit la réalisation des actions selon une perspective individuelle, limitant l'action collective à la définition du PDE.

Les acteurs rencontrés s'inscrivent dans ce mode de participation. D'emblée, ils reconnaissent l'importance de ne pas uniquement défendre leurs propres intérêts, rejetant du même coup un mode participatif du type « défilé des porteurs d'intérêts ». Il aura fallu toutefois un certain temps avant que tous partagent cette vision des choses. Certains acteurs, notamment du milieu environnemental, ont d'ailleurs quitté les OBV jugeant leurs objectifs inconciliables avec la recherche de compromis sous-entendue par les efforts de concertation.

Il serait toutefois hâtif de conclure que tous les OBV souscrivent uniquement à la logique technico-fonctionnaliste développée dans le modèle québécois. L'« empowerment » communautaire caractérise l'action de certains OBV, notamment ceux créés avant l'adoption de la PNE. Ainsi, on observe des organisations prenant en charge l'aménagement et la mise en valeur d'écosystèmes aquatiques ou encore, la sensibilisation des citoyens aux enjeux hydriques. Pour plusieurs, il s'agit de combler un vide au niveau de l'expertise locale. Certains ont ainsi été jusqu'à organiser cette action au sein d'organismes à but non-lucratif,

dotés de budgets importants et de conseil d'administration, le tout, réalisé en marge de l'action de l'État.

4.7.8 Y a-t-il réciprocité et confiance entre les acteurs de l'eau?

La jeunesse relative de l'expérience de GIEBV québécoise rend difficile l'étude de la réciprocité et de la confiance. Ces éléments s'affirment au fil des relations entre les acteurs de l'eau, nous sommes ici confrontés à l'essence du temps dans l'établissement de ces facteurs.

Les initiatives plus anciennes – intégrées à la GIEBV – témoignent de la construction de rapports communautaires entre les acteurs. Les exemples cités à la question précédente découlent de la volonté de construire une action commune hors des sentiers définis par l'État. La stabilité des faits communautaires nous pousse à considérer une confiance mutuelle entre les acteurs de l'eau et face aux porteurs des initiatives ainsi créées : « [L'organisme] a une belle crédibilité dans la région. Quand ils arrivent sur le terrain, on sait qu'ils vont faire les choses comme il le faut et qu'il seront là pour nous aider encore s'il y a besoin » (commentaire recueilli lors d'un entretien). On voit également chez de plus jeunes organismes l'amorce de telles considérations entre les acteurs rencontrés.

Aborder la question de la confiance et de la réciprocité entre les membres d'une communauté en implique une autre qui lui est corollaire : la sanction. En effet, si la confiance et la réciprocité facilitent le développement de repères communautaires, la menace de sanction est un incitatif au comportement coopératif ou encore, prend le relais lorsque ces facteurs atteignent leur limite (Bowles et Gintis, 2002). Or, une organisation communautaire renvoie à des mécanismes de sanction autres que ceux rattachés à une organisation de type sociétale (coercition, amende, poursuite, etc.). Il s'agit d'une interrogation de taille pour plusieurs : « Je peux bien développer avec les autres riverains certaines règles comme [celle] de ne pas utiliser d'embarcation motorisée sur le lac. Mais si une personne ne veut pas la respecter, je ne peux rien faire pour l'y obliger » (commentaire émis par un riverain).

Ce commentaire, transposable dans plusieurs collectivités rencontrées, est lourd de sens. S'il peut se développer des relations impliquant confiance et réciprocité, il demeure improbable pour plusieurs qu'elles débouchent sur la production ultime de mécanismes communautaires de sanction significatifs, laissant ainsi place au phénomène du *free-riding* (Ostrom, 1990). Le jugement réprobateur des concitoyens ou l'exclusion n'est pas une éventualité influençant le comportement des acteurs de l'eau. Le droit lié à la propriété privée et les règlements d'exploitation sont les repères spontanément identifiés comme ceux régulant les usages de l'eau. Les collectivités rencontrées, même lorsqu'elles présentent des caractéristiques communautaires, se butent vraisemblablement à un obstacle de taille lorsque vient le temps de traduire des normes communautaires en sanction. L'intervention de l'État est le seul moyen identifié par les individus rencontrés afin d'encadrer efficacement l'action individuelle. Or, l'action inefficace de l'État est justement à la base de l'émergence d'approches participatives en environnement.

4.7.9 Peut-on parler de coexistence de modes d'organisation sociale?

Les entretiens réalisés témoignent que les repères sociétaux structurent essentiellement les rapports entre les acteurs de l'eau. Or, on discerne également dans les propos recueillis la présence de certains faits communautaires. Ces derniers sont très variés d'une collectivité à l'autre selon l'articulation des éléments fédérateurs, du capital social et des modes d'expression des communautés.

En posant un regard extérieur sur ces manifestations de faits communautaires, il est néanmoins possible de les catégoriser selon leur rapport à l'organisation sociétale dominante. D'abord, il faut considérer l'absence de fait communautaire. Dans ces cas, l'action collective s'inscrit suivant les lignes directrices découlant du modèle rationnel développé par l'État.

Ensuite, le fait communautaire peut se développer en opposition aux objectifs et processus définis par l'État. L'organisation communautaire et la dynamique qui en découle produisent des objectifs et des repères qui ne coïncident pas avec les objectifs sociétaux. Il peut ainsi se

développer, comme le mentionne Everett Huges (1936) dans son propos sur l'écologie des institutions, une compétition entre institutions ciblant les mêmes individus et enjeux.

Enfin, le fait communautaire peut s'inscrire harmonieusement avec les ambitions de l'État. Si cette situation ne provoque pas de tension importante entre la rationalité de l'État et la spécificité communautaire, il est toutefois risqué d'oublier la coexistence de repères sociétaux et communautaires. Or, il est à notre avis essentiel de comprendre l'influence relative de ces repères, notamment dans l'optique de favoriser l'amélioration du modèle rationnel de GIEBV défini par l'État à la lumière de son expérimentation dans les diverses collectivités québécoises.

4.7.10 Quelle est l'influence de cette coexistence de mode d'organisation sociale sur le recours généralisé aux approches participatives?

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, il existe des différences majeures entre l'organisation communautaire et l'organisation sociétale. La première est relationnelle et liée au temps. La deuxième est raisonnée et planifiée.

Nous avons également posé comme prémisse de départ une prépondérance de l'organisation sociétale des collectivités québécoises, ramenant notre propos à l'observation de faits communautaires. Nos travaux témoignent de la présence inégale de faits communautaires dans les collectivités interpellées par la GIEBV.

La volonté de l'État québécois de recourir aux approches participatives dans le cadre de la GIEBV est confrontée à cette inégalité. Elle doit aussi composer avec le fait que l'on ne planifie pas l'organisation communautaire d'une collectivité. Affirmer la coexistence de modes d'organisation sociale implique un ajustement important pour l'État (Newman *et al.*, 2004).

D'une part, l'État peut directement planifier et adopter les repères sociétaux auxquels les acteurs de l'eau adhéreront potentiellement. L'étude de l'efficacité des politiques et des

programmes publics est alors questionnée. L'analyse de la contribution effective des approches participatives à l'atteinte des objectifs de gestion de l'eau doit distinguer la portée relative des repères sociétaux en ce qui a trait à l'implication des collectivités locales.

D'autre part, l'État ne peut ignorer l'émergence potentielle de faits communautaires. Le modèle de GIEBV ne peut empêcher totalement l'émergence de spécificités locales et ce, que les faits communautaires aillent de pair avec les objectifs publics ou non. Si le temps constitue une inconnue de taille, il demeure que les concepteurs du modèle collaboratif ont à notre avis tout intérêt à considérer la nature des dynamiques communautaires en présence. La complémentarité potentielle entre les actions produites en fonction des repères sociétaux et celles découlant de l'organisation communautaire d'une collectivité est suffisamment intéressante pour s'y attarder. Comprendre cette complémentarité et développer les modèles de gestion des ressources naturelles en conséquence mènera à notre avis à une efficacité accrue des approches participatives et permettra de dépasser les frontières de l'action collective.

4.8 Conclusion

Notre article souhaite susciter une réflexion sur l'importance des modes d'organisation sociales dans le cadre de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles. La généralisation des approches participatives en ce domaine implique cet effort, notamment afin de distinguer la portée relative des repères sociétaux et communautaires. Le cadre d'analyse que nous proposons constitue un moyen pertinent de distinguer la présence de faits communautaires dans un contexte essentiellement dominé par une organisation sociétale. L'application de ce cadre au modèle québécois de GIEBV est un exemple concret de l'importance de cette réflexion. Nous revenons sur les principaux éléments observés en concluant sur les deux dimensions de la définition de communauté d'Amitai Etzioni : l'aspect relationnel et l'adhésion.

Les collectivités étudiées montrent que les approches participatives favorisent les relations entre usagers et autres acteurs sociaux. Ces relations s'articulent autour d'éléments variés et

débouchent de manière inégale sur le partage de valeurs et de normes communautaires. L'adhésion des membres des collectivités à ces normes communautaires demeure toutefois relativement faible. Le recours aux institutions publiques est pour plusieurs la seule façon d'assurer le respect des visions développées à l'échelle des communautés et de traduire des valeurs partagées en sanction. Or, l'action inefficace de l'État en matière d'environnement est justement à la base de l'expérimentation grandissante des approches participatives. Nous croyons qu'il s'agit d'un paradoxe appelé à être dépassé, notamment en envisageant la complémentarité des actions produites en fonction des repères sociétaux et celles découlant de l'organisation communautaire. Revenir sur l'aspect affectif de la définition d'Etzioni

4.9 Références du chapitre 4

Agrawal, Arun et Clark C. Gibson. 1999. « Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resources Conservation ». Dans *World Development*, Vol. 27, No 4, pp. 629-649.

Agrawal, Arun et Sanjeev Goyal. 2001. « Group size and Collective Action: Third-Party Monitoring in Common-Pool Resources ». Dans *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No 1, 63-93.

Arnstein, Sherry. 1969. « A Ladder of Citizen Participation ». Dans *Journal of American Planning Association*, Vol. 35, No 4, pp. 216-224.

Ballet, Jérôme , 2007. « La gestion en commun des ressources naturelles : une perspective critique ». Dans *Développement durable et territoire*, Varia, mis en ligne le 29 août 2007. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document3961.html>

Beatley, Timothy et Kristy Manning. 1997. *The Ecology of Place: Planning for Environment, Economy, and Community*. Washington, Island Press, 278 p.

Beierle, Thomas C. et Jerry Cayford. 2002. *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions*. Washington, Resources for the Future, 158 p.

Beierle, Thomas C. et David M. Konisky, 2000. « Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning ». Dans *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19, No 4, pp. 587-602.

Berkes, Fikret, 2007. « Community-based conservation in a globalized world ». Dans *Proceeding of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 104, No 39, pp. 15188-15193.

Bonnel, Joseph E. et Tomas M. Koontz. 2007. « Stumbling Forward : the Organizational Challenges of Building and Sustaining Collaborative Watershed Management ». Dans *Society & Natural Resources*, Vol. 20, No 2, pp. 153-167.

Bourdieu, Pierre. 1980. « Le capital social: notes provisoires ». Dans *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Année 1980, Vol. 31, pp. 2-3.

Bowles, Samuel et Herbert Gintis. 2002. « Social Capital and Community Governance ». Dans *The Economic Journal*, Vol. 112, pp. 419-436.

Bradshaw, Ben, 2003. « Questioning the credibility and capacity of community-based resource management ». Dans *The Canadian Geographer*, Vol. 47, No 2, pp. 137-150.

Brandon, Paul R. 1998. « Stakeholder Participation for the Purpose of Helping Ensure Evaluation Validity: Bridging the Gap Between Collaborative and Non-collaborative Evaluations ». Dans *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, No 3, pp. 325-337.

Callon, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». Dans *L'Année Sociologique*, Vol. 36, pp. 169-208.

Christensen, Neal A. et David N. Cole. 2000. « Leave No Trace Practices: Behaviors and Preferences of Wilderness Visitors Regarding Use of Cookstoves and Camping Away From Lakes ». Dans *USDA Forest Service Proceedings*, Vol. 4, pp. 77-85.

Clark, Brad T., Nina Burkardt et M. Dawn King. 2005. « Watershed Management and Organizational Dynamics: Nationwide Finding and Regional Variation ». Dans *Environmental Management*, Vol. 36, No 2, pp. 297-310.

Coleman, James S. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». Dans *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, Supplement, pp. 95-120.

Cuche, Denys. 2004. *La notion de culture dans les sciences sociales*. Paris, La Découverte, Collections « Repères », 123 p.

DeWitt, John, 2001. « Civic Environmentalism ». Dans Durant, Robert F., Daniel J. Fiorino et Rosemary O'Leary (éd.) *Environmental Governance Reconsidered : Challenges, Choices, and Opportunities*. Cambridge, The MIT Press, pp. 219-254.

Dorcey, Anthony H.J. et Timothy McDaniels. 2001. « L'implication citoyenne en environnement : attentes élevées et résultats incertains ». Dans Parson, Edward (éd.), *Gérer l'environnement*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 249-301.

Durkheim, Émile. 1889. « Communauté et société selon Tonnies ». Dans *Revue philosophique*, Vol. 27, pp. 416-422.

Etzioni, Amitai. 1995. « The Attack on Community: the Grooved Debate ». Dans *Society*, Vol. 32, No 5, pp. 12-17.

- Fraser, Helen. 2005. « Four Different Approaches to Community Participation ». Dans *Community Development Journal*, Vol. 40, No 3, pp. 286-300.
- Grumbine, R. Edward. 1994. « What Is Ecosystem Management? ». Dans *Conservation Biology*, Vol. 8, No 1, pp. 27-38.
- Guthiga, Paul M., John Mburu et Karin Holm-Mueller, 2008. « Factors Influencing Local Communities' Satisfaction Levels with Different Forest Management Approaches of Kakamega Forest, Kenya ». Dans *Environmental Management*, Vol. 41, No 5, pp. 696-706.
- Hardin, Russel, 1995. « Contested Community ». Dans *Society*, Vol. 32, No 5, pp. 23-29.
- Healy, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver, UBC Press, 446 p.
- Hendricks, Carolyn. 2002. « Institutions of Deliberative Democratic Processes and Interest Groups: Roles, Tensions and Incentives ». Dans *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 61, No 1, pp. 64-75.
- Holling, C.S. et Gary K. Meffe. 2002. « Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management ». Dans *Conservation Biology*, Vol. 10, No 2, pp. 328-337.
- Hughes, Everett. 1936. « The Ecological Aspect of Institutions ». Dans *American Sociological Review*, Vol. 1, No 2, pp. 180-189.
- Janowitz, Morris. 1975. « Sociological Theory and Social Control ». Dans *The American Journal of Sociology*, Vol. 81, No 1, pp. 82-108.
- Johnson, Nancy, Helle Munk Ravnborg, Olaf Westermann et Kirsten Probst. 2001. « User Participation in Watershed Management and Research ». Dans *Water Policy*, 2001, No 3, pp. 507-520.
- Kolavalli, Shasi et John Kerr. 2002. « Scaling up Participatory Watershed Development in India ». Dans *Développement and Change*, Vol. 33, No 2, pp. 213-235.
- Leach, Melissa, Robin Mearns et Ian Scoones. 1999. « Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resources Management ». Dans *World Development*, Vol. 27, No 2, pp. 225-247.

Leach, Will D. et Paul A. Sabatier. 2005. « Are Trust and Social Capital the Keys to Success? Watershed Partnerships in California and Washington ». Dans Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenburg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock (éd.). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, The MIT Press, pp. 233-258.

Lepage, Laurent. 2005. « Le débat public environnemental : entre société et communauté ». Dans Simard, Louis, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier (éd.), *Le débat public en apprentissage*. Paris, L'Harmattan, Villes et Entreprises, pp. 271-285.

Lurie, Susan et Michael Hibbard. 2008. « Community-Based Natural Resource Management : Ideals and Realities for Oregon Watershed Councils ». Dans *Society & Natural Resources*, Vol. 21, No 5, pp. 430-440.

Margerum, Richard D. 2008. « A Typology of Collaboration Efforts in Environmental Management ». Dans *Environmental Management*, Vol. 41, No 4, pp. 487-500.

Marvin, Simon et Simon Guy. 1997. « Creating myths rather than sustainability: the Transition Fallacies of the New Localism ». Dans *Local Environment*, Vol. 2, No 3, pp. 311-318.

Michaels, Sarah, 2001. « Making collaborative watershed management work: the confluence of state and regional initiatives ». Dans *Environmental management*, Vol. 27, No 1, pp. 27-35.

Newman, Janet, Marian Barnes, Helen Sullivan et Andrew Knops. 2004. « Public Participation and Collaborative Governance ». Dans *Journal of Social Policy*, Vol. 33, No 2, pp. 203-223.

Nicourt, Christian et Jean Max Girault. 2006. « L'usage du principe de proximité comme instrument d'ajustement de la décision publique ». Dans *Développement durable et territoire*, Dossier 7 : Proximité et environnement, mis en ligne le 4 mai 2006. Consulté le 3 décembre 2008. URL : <http://developpementdurable.revues.org/document2572.html>.

Ollagnon, Henri. 2006. « La gestion de la biodiversité : quelles stratégies patrimoniales? ». Dans *Responsabilité & environnement*, No 44, pp. 50-56.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 280 p.

Paehlke, Robert. 2001. « Espace biophysique et sens des proportions : pour une politique environnementale à la bonne échelle ». Dans Parson, Edward A. (éd.). *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 79-130.

Portes, Alejandro. 1998. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology ». Dans *Annual Review of Sociology*, Août 1998, Vol. 24, pp. 1-24.

Premat, Christophe. 2007. « À la recherche d'une communauté perdue : les usages de la proximité dans le discours participatif en France ». Dans *Argumentum*, No 5, pp. 59-78.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone : the Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster Paperbacks, 541 p.

Québec. 2002. *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Québec, Ministère de l'environnement du Québec, 94 p.

Québec. 2004a. *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : cadre de référence pour les organismes de bassin versant prioritaires*. Québec, Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs, 20 p.

Québec. 2004b. *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant : concepts et application*. Québec, Ministère de l'Environnement, du Développement durable et des Parcs, 46 p.

Rabe, Barry G. 2003. « Power of the States : The Promise and Pitfalls of Decentralization ». Dans Vig, Norman J. et Michael E. Kraft (éd.), *Environmental Policy : New Directions for the Twenty-First Century*, Washington, Congressional Quarterly Press, pp. 33-56.

Ramsay, Meredith. 1996. *Community, Culture and Economic Development: The Social Roots of Local Action*. Albany, State University of New York Press, 163p.

Rhoads, Bruce L., David Wilson, Michael Urban et Edwin E. Herricks. 1999. « Interaction between scientists and nonscientists in community-based watershed management: emergence of the concept of stream naturalization ». Dans *Environmental management*, Vol. 24, No 3, pp. 297-308.

ROBVQ. 2006. *Formation sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant : cahier du participant*. Québec, Regroupement des organismes de bassin versant, 53 p.

- Rouse, James W. 1978. « Building a sense of place ». Dans Klein, Donald C. (éd.). *Psychology of the planned community*, New York, Human Services Press, pp. 51-57..
- Sabatier, Paul A., William D. Leach, Mark Lubell et Neil W. Pelkey. 2005. « Theoretical frameworks Explaining Partnership Success ». Dans Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenburg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock (éd.). *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, The MIT Press, pp. 173-200.
- Selznick, Philip. 1995. « Thinking about Community: Ten Theses ». Dans *Society*, Vol. 32, No 5, pp. 33-37.
- Selznick, Philip. 1966. *TVA and the Grass-Root: a Study in the Sociology of Formal Organization*. Harper Torchbooks, New York, 274 p.
- Schudson, Michael. 2006. « The trouble with experts – and why democracies need them ». Dans *Theory and Society*, Vol. 35, No 5-6, pp. 491-506.
- Tonnies, Ferdinand. 1977. *Communauté et société: catégories fondamentales de la sociologie pure*. Paris, Retz, Traduction de l'édition originale allemande (1887), *Gemeinschaft und gesellschaft*, 285 p.
- Van de Kerkhof, Marleen. 2006. « Making a difference: on the constraints of consensus building and the relevance of deliberation in stakeholder dialogues ». Dans *Policy Sciences*, Vol. 39, No 3, pp. 279-299.
- Weber, Thomas et Seth Tuler, 2001. « Public Participation in Watershed Management Planning: Views on Process from People in the Field ». Dans *Human Ecology Review*, Vol. 8, No 2, 29-39.
- Wiering, Mark et Irene Immink. 2006. « When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective ». Dans *Environment and Planning C: Government and Policy* 2006, Vol. 24, pp 423-438.
- Williams, Lewis et Ronald Labonte. 2003. « Changing Health Determinants Through Community Action: Power, Participation and Policy ». Dans *Promotion & education*, Vol. 10, No 2, 65-71.

Wolosoff, Steven E. et Theodore A. Endreny, 2002. « Scientist and policy-maker response types and times in suburban watersheds ». Dans *Environmental management*, Vol. 29, No 6, pp. 729-735.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Reconnaître le caractère construit de nos modes d'organisation, de nos modes d'action collective, c'est donc aussi reconnaître le caractère construit du changement. C'est reconnaître que le changement constitue un problème, non pas parce qu'il serait nécessaire ou difficile, que parce qu'il n'est pas naturel. [Le changement] ne peut se comprendre que comme un processus de création collective à travers lequel les membres d'une collectivité donnée apprennent ensemble, c'est-à-dire inventent et fixent de nouvelles façons de jouer le jeu social de la coopération et du conflit, bref une nouvelle praxis sociale, et acquièrent les capacités cognitives, relationnelles et organisationnelles correspondantes (Crozier et Friedberg, 1977 : 34-35).

En adoptant la *Politique nationale de l'eau* en 2002, le gouvernement du Québec a positionné l'ensemble des intervenants du secteur « eau » sur la voie du changement. La mise en place de la gestion par bassin versant et le recours généralisé aux approches collaboratives sont deux orientations centrales de la PNE, autour desquelles ce changement doit s'orchestrer.

L'importance de modifier le mode général de gouvernance de l'eau au Québec découle de deux constatations. Premièrement, on estimait que le cadre institutionnel en place n'encadrait pas efficacement l'ensemble des usages de l'eau et n'empêchait pas certains comportements jugés nuisibles pour la ressource. Les plans, politiques et programmes en place impliquent une présence constante de l'État pour exercer la surveillance des usages et la prise en charge de contrevenants. Cette présence, l'État ne l'assume pas complètement. Certes, la faiblesse des ressources allouées au principal ministère responsable des questions hydriques explique, en partie, l'incapacité du cadre institutionnel existant à rencontrer ses objectifs. Néanmoins, nous croyons qu'il s'agit là d'une cause partielle à un problème beaucoup plus complexe. Un Ministère de l'Environnement doté de revenus substantiellement accrus pourrait sûrement accomplir avec plus d'efficacité ses divers mandats. Or, devant l'ampleur des enjeux existants et la nature des problèmes environnementaux de deuxième génération, quelle devrait être l'ampleur des ressources publiques accordées par une société à la prise en charge des enjeux environnementaux auxquels elle est confrontée? Corriger une situation de faiblesse de financement chronique est une chose. S'attaquer à l'évolution des enjeux auxquels l'État doit faire face en matière d'environnement en est une autre.

Deuxièmement, le cadre institutionnel existant, dispersé parmi les ministères concernés, montre des lacunes manifestes au niveau de la coordination d'usages compétitifs et parfois conflictuels de l'eau d'un même bassin versant. Et c'est sans doute le défi le plus complexe à relever en matière d'élaboration de l'action publique. Des usages qui, pris individuellement, respectent le cadre réglementaire, mais qui, lorsque cumulés, conduisent à la sur-utilisation de l'eau d'un bassin versant. C'est la « Tragédie des communaux »! Un défi qui, comme nous le rappelle Elianor Ostrom (1990), est beaucoup plus complexe à relever que l'encadrement d'actions individuelles, néfastes pour l'eau et les écosystèmes aquatiques.

Devant cette complexité, le gouvernement du Québec propose par la GIEBV les deux orientations majeures mentionnées précédemment (la gestion par bassin versant et le recours aux approches collaboratives). Celles-ci reposent respectivement sur une évaluation des enjeux et des solutions possibles. D'un côté :

La gestion intégrée de l'eau par bassin versant [...] offre la solution la plus avantageuse à une gestion sectorielle de l'eau [...]. Ce mode de gestion se caractérise d'abord par une approche territoriale, soit le bassin versant des cours d'eau, des lacs ou des baies. Il vise aussi une prise en compte globale de l'eau, des écosystèmes ainsi que les usages qu'en font l'ensemble des acteurs (municipalités ou MRC, groupes de citoyens, usagers du bassin versant, ministères ou organismes du gouvernement) pour une efficience accrue des politiques, des programmes et des projets divers (Québec, 2002 : 17):

Cette approche territoriale doit permettre une gestion de l'eau cohérente avec les caractéristiques naturelles de l'eau et des milieux aquatiques dont elle est la source. Les usages de l'eau étant traditionnellement encadrés par le découpage administratif des municipalités, des MRC et des régions doivent s'insérer dans une logique « bassin versant », nouvelle unité de la gouvernance de l'eau. Le bassin versant est la référence géographique la plus apte pour permettre d'envisager rationnellement une prise en compte systémique de l'eau, de ses usages et des problèmes environnementaux la touchant (Heathcote, 1998).

D'un autre côté, le recours aux approches collaboratives permet la coordination des multiples usages de la ressource eau. Les *Organismes de bassin versant* doivent permettre aux acteurs de l'eau d'élaborer dans un esprit de concertation une vision partagée du bassin versant qu'ils

occupent. Le résultat de leurs activités, le *Plan directeur de l'eau* « deviendra ainsi l'expression de la vision et des priorités des usagers et des acteurs de l'eau quant au devenir de leur bassin versant » (Québec, 2002 : 21). Cette concertation, « balisée par les principes du développement durable », repose sur certaines conceptions au sujet de l'acteur et fixe des objectifs nationaux liés à la gouvernance de l'eau. Selon cette approche, le concours des porteurs d'intérêts (*stakeholders*) à l'élaboration des PDE devrait mener, entre autres, à la protection des écosystèmes, à l'accélération de la dépollution, au maintien des usages ou encore à une plus grande imputabilité des acteurs de l'eau.

Or, alors que le modèle de GIEBV retenu peut être présenté par l'État québécois comme une « solution » aux enjeux hydriques et à leur gouvernance, il est aisé de considérer le recours aux approches collaboratives comme un « problème à résoudre » pour les collectivités interpellées. Si les principes structurants définis par l'État pour encadrer l'action des acteurs participant à la GIEBV ont initialement été présentés comme le mode d'organisation de la gouvernance de l'eau à l'échelle des bassins versants, nos enquêtes témoignent qu'ils sont davantage les éléments d'un processus autour duquel s'organise en fait une dynamique sociale particulière. La GIEBV et les OBV – comme approches collaboratives – ne sont pas des institutions en soit; elles doivent être comprises en tant que processus, sources potentielles de nouvelles institutions ou de redéfinition des rapports aux institutions existantes. Et c'est là sans doute une constatation peu habituelle. Alors que les décisions administratives classiques visent à encadrer par de nouvelles institutions les actions individuelles et collectives (à les rendre prévisibles), le recours aux approches collaboratives découle d'une toute autre logique. La collaboration implique un apprentissage de la part des membres d'une collectivité. Comment « jouer » ensemble? Quelles règles suivre, ignorer ou concevoir pour favoriser l'action collective? Comment faire vivre ses intérêts particuliers et ceux du collectif?

C'est à ce type de question que nous avons voulu répondre par cette thèse. Nous nous sommes intéressés à comprendre la manière suivant laquelle les collectivités du Québec interpellées par la GIEBV construisent leur « vivre ensemble », en utilisant plus ou moins les règles du jeu établies par la PNE et en créant à leur échelle un réseau de relations qui leur est

propre. Bref, nous avons voulu savoir de quelle manière les collectivités du Québec relèvent le défi social que représente la mise en œuvre de la PNE.

Un bref retour sur les cas d'études choisis s'impose toutefois. Car si nous avons décidé d'effectuer une étude empirique misant sur la comparaison de trois contextes d'application de la GIEBV, considérer la mise en œuvre de la PNE selon une perspective de changement impose de clarifier le point suivant : est-ce que la problématique du changement est la même dans les trois cas?

La lecture des chapitres 2 et 3 de la thèse témoigne clairement de différences significatives. Ainsi, pour la CAPSA dans la région de Portneuf, le modèle de gestion par bassin versant proposé en est un qui implique un changement parmi des acteurs engagés *a priori* dans une démarche collaborative. La CAPSA a effectivement été créée bien avant l'adoption de la PNE. La transformation de la CAPSA en OBV – selon les modalités de la PNE – implique pour les acteurs de l'eau de reconsidérer leurs actions en fonction de l'arrivée de nouvelles règles du jeu. À l'opposé, la création d'ABRINORD dans les Laurentides se situe davantage au niveau de l'innovation sociale où la mise sur pied de la collaboration commande la création d'une dynamique sociale et politique conséquente. Pour notre troisième cas d'étude, le COGESAF dans le sud du Québec, la problématique du changement se comprend surtout comme étant la reconfiguration de dynamiques localisées au sein d'une action collective plus globale à l'échelle du bassin versant. Mais peu importe le cas de figure, notre enquête démontre clairement que la mise en œuvre de la PNE représente à l'échelle des collectivités des défis sociaux importants, certes différents, mais qui s'inscrivent tous selon la perspective d'un processus continu de création de l'action collective.

Nous avons ainsi identifié trois questions transversales que nous rappelons ici aux lecteurs :

1. Comment le cadre institutionnel influence-t-il les dynamiques sociales à l'échelle des collectivités visées par la PNE et de quelle manière ces dynamiques en viennent-elles à déterminer la portée du cadre proposé?
2. Quelles sont les conséquences du recours aux approches collaboratives sur la gouvernance de l'eau (i.e. sur les autres mécanismes de gouvernance)?

3. Quels enjeux caractérisent les étapes d'initiation de l'action collective et quels sont ceux qui caractériseront à long terme la gouvernance des bassins versants québécois?

En utilisant les résultats partiels liés aux objectifs sur lesquels reposent les quatre chapitres de cette thèse, nous présentons au cours des pages suivantes les réponses obtenues à ces questions transversales.

Un aller-retour constant entre la dynamique organisationnelle et le cadre institutionnel

Les résultats des enquêtes réalisées montrent la pertinence d'utiliser une posture néo-institutionnelle pour comprendre la complexité de la mise en œuvre des approches collaboratives liées à la GIEBV. Dans un laps de temps relativement court, nous avons pu observer une influence marquée de la dynamique organisationnelle des OBV sur les règles devant structurer leurs actions au sein de l'organisme, et vice versa. Également, nous avons vu que l'apparition des OBV provoque sur la scène régionale un sérieux questionnement relatif aux divers mécanismes impliqués dans le monde complexe de la gouvernance de l'eau et des bassins versants. Les divers organismes publics, parapublics et privés, déjà engagés par leurs actions dans ce qu'il convient d'appeler l'action collective reliée à l'eau, s'engagent dans une mouvance de création collective de nouvelles relations autour du processus collaboratif qu'est la GIEBV.

Plusieurs exemples ont été recensés au cours de notre démarche d'enquête. Au niveau de la vie interne des OBV, on s'aperçoit rapidement que l'enjeu de la gestion de l'eau et du bassin versant est passablement effacé et remplacé par des préoccupations relatives au fonctionnement même des organismes. Sans nécessairement mener aux mêmes solutions, la tenue de deux débats répertoriés au sein des trois OBV étudiés retient notre attention : l'OBV doit-il prendre position relativement à certains projets? L'OBV peut-il agir concrètement sur le bassin versant? Derrière ces discussions se cache un processus de récupération du mandat des OBV – agir en tant que lieu de concertation – par les acteurs de l'eau. Si dans le premier cas l'impératif de concertation a mené à trois conclusions relativement similaires – ne pas prendre position – la question de la production d'actions par les OBV s'est davantage butée à l'historique de chaque organisme. Cette dernière question a également été exacerbée par le

régime de financement caractérisant la GIEBV, ce dernier contraignant les OBV à procéder à plusieurs décisions dans un contexte de survie financière ou de quête de légitimité.

Sur la scène régionale, deux observations témoignent de la période d'ajustement de la GIEBV aux dynamiques sociales locales. D'abord, la question de la production d'actions « terrain » par les OBV s'avère être également un enjeu préoccupant en matière de gouvernance de l'eau. Aux règles initiales dictées par le modèle développé par l'État, certains acteurs entrevoient une opportunité de renforcer la gouvernance locale de l'eau autrement que par la simple production d'une vision concertée des usages du bassin versant. À la mise en œuvre des actions du PDE par la signature de contrats-volontaires, plusieurs acteurs de l'eau souscrivent à la possibilité pour l'OBV d'agir comme organisme de gestion de l'eau. Si dans les faits, on ne dénote pas d'exemple d'organisme « gestionnaire » de leur bassin versant, nombreux sont ceux qui plaident pour davantage d'actions par les OBV.

Ensuite, et surtout, c'est l'articulation entre les rôles des OBV et ceux des administrations publiques locales (municipalités et MRC) qui symbolise le mieux l'ajustement nécessaire du modèle de gestion par bassin versant québécois. Cette question nous confronte en effet aux caractéristiques mêmes de la gouvernance, telle que nous l'avons présentée au premier chapitre : « l'idée de gouvernance s'applique à la suite de la reconnaissance que la recherche des moyens permettant la coordination des actions individuelles se fait dans un contexte où les ressources, pouvoir et informations sont distribués dans la société et qu'aucun acteur ne peut remplir seul le rôle de gestionnaire » (chapitre 1). Au moment d'écrire cette conclusion, aucun modèle d'articulation entre l'action des OBV et celles des administrations publiques locales ne semble s'être imposé transversalement chez les OBV étudiés¹⁹. Par contre, la forte variabilité de la participation des acteurs du milieu municipal de même que leurs perceptions contrastées de la GIEBV confirment que la réorganisation du contexte institutionnel lié à la gouvernance de l'eau est un sujet préoccupant.

¹⁹ Nous reviendrons plus loin sur la proposition d'arrimage du PDE aux Schémas d'aménagement des MRC incluse dans le *Projet de Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* déposé au printemps 2008.

Nous avons par ailleurs essayé de comprendre ce qui peut expliquer cette période d'influences réciproques entre le modèle de GIEBV proposé et les dynamiques sociales des collectivités locales. Une première source d'explication réside dans la compréhension du comportement stratégique des acteurs de l'eau. Avec l'apparition des OBV comme mécanisme collaboratif dédié à la gestion de l'eau, les divers acteurs ont développé une vision particulière de ces nouvelles règles du jeu et de la manière d'en user au sein du jeu général de la gouvernance de l'eau. Pour certains, la création des OBV est synonyme d'un nouvel espace délibératif à occuper afin de faire valoir des intérêts qui leur sont chers. Pour d'autres, l'apparition de ces organismes est davantage source d'incertitude. Le jeu de la collaboration est moins prévisible que les mécanismes réglementaires ou incitatifs classiques. Ainsi, plusieurs stratégies d'action ou d'inaction ont été observées lors des premières années de mise en œuvre de la PNE.

L'expérience du terrain nous a toutefois incité à considérer un second facteur explicatif de cette dynamique de changement accompagnant la gouvernance de l'eau. En effet, en filigrane au comportement stratégique des acteurs de l'eau, la nature de l'organisation sociale des collectivités interpellées par la GIEBV revêt une importance manifeste. Face au modèle développé par l'État et appliqué de manière uniforme aux trente-trois (33) bassins versants du territoire québécois ciblés par la PNE, les collectivités locales développent une vision particulière de la collaboration, en cohérence avec le mode d'organisation sociale des collectivités. La nature des institutions qui émergeront des dynamiques de collaboration sera intimement liée, nous le croyons, à ce facteur.

Dans le discours des personnes rencontrées, nous avons ainsi observé que parmi des repères sociétaux largement répandus au sein des collectivités étudiées (p. ex. : les normes réglementaires, les programmes incitatifs publics, les subventions à l'innovation), certains repères communautaires émergent, de manière inégale. L'observation comparée de ce phénomène entre les OBV est le reflet de deux volontés contrastées par rapport au modèle collaboratif proposé : des OBV agissant en appui à la règle publique ou orientés vers la prise en charge du bassin versant par la communauté.

Pour distinguer la présence de faits communautaires dans les collectivités interpellées par la GIEBV, nous proposons un cadre d'analyse reposant sur trois sous-catégories de facteurs : la présence d'éléments fédérateurs, le capital social et le mode d'expression des collectivités. Nous avons voulu par ce cadre dépasser l'utilisation actuellement répandue du capital social dans la littérature. En effet, plusieurs auteurs y voient un élément favorisant la collaboration au sein d'une collectivité (entre autres : Mullen et Allison, 1999; Pretty, 2002; Selman, 2001). Un groupe au sein duquel les acteurs développent un fort capital social serait à même de s'engager plus volontairement dans une approche collaborative. Cette vision doit selon nous être relativisée. D'un côté, il nous apparaît inapproprié d'utiliser le capital social en tant que « force latente » d'un groupe, susceptible de se manifester peu importe le contexte. Les relations entre les membres d'une collectivité et le concept de capital social doivent être mises en contexte. Un groupe ayant développé réciprocité et confiance autour d'un objet particulier peut manifester très peu d'intérêt vis-à-vis la possibilité de collaborer sur un autre terrain. D'autre part, le capital social doit être considéré également en fonction de la nature de l'action organisée où il peut potentiellement agir comme catalyseur. Dans le cas d'un modèle collaboratif uniformément appliqué sur l'ensemble des bassins versants du Québec, ce point s'avère préoccupant. En effet, une collectivité peut très bien jouer le jeu de la collaboration dans l'optique où elle contribuera au renforcement des institutions publiques en place et refuser de s'engager dans la définition d'institutions civiques relatives à la gestion de l'eau (et *vice-versa*). En ajoutant au capital social une considération pour les éléments fédérateurs de même que pour le mode d'expression des collectivités, nous avons voulu permettre la prise en compte de ces deux aspects dans la reconnaissance et l'analyse des faits communautaires.

Impacts du recours aux approches collaboratives sur la gouvernance de l'eau

La mise en œuvre du modèle collaboratif proposé par l'État dans le cadre de la gouvernance de l'eau ne se fait pas sans réappropriation par les acteurs locaux. Le comportement stratégique des acteurs de l'eau et le mode d'organisation sociale sont deux facteurs explicatifs pertinents pour comprendre ce phénomène qui s'observe à la fois à l'intérieur des OBV et, de manière plus générale, sur la scène régionale de la gouvernance de l'eau. Or,

nous nous sommes également interrogés sur l'impact des approches collaboratives sur la gouvernance de l'eau. D'un point de vue institutionnel, cette question peut être reconsidérée de la manière suivante : est-ce que l'apparition des OBV comme approches collaboratives affecte le comportement des usagers de l'eau et des bassins versants?

Nous avons noté que les OBV et, par extension, la GIEBV ne sont pas des institutions en soit. Il ne s'agit pas à proprement parler de nouvelles règles encadrant le comportement des usagers de l'eau. Toutefois, la mise en œuvre de la GIEBV peut influencer le cadre institutionnel de la gouvernance de l'eau et ce, sur deux fronts.

Primo, le recours à la collaboration peut modifier la manière dont les acteurs de l'eau considèrent les institutions existantes. Cette possibilité s'avère particulièrement souhaitable lorsque l'on se rappelle une des deux constatations ayant mené à la réforme de la gouvernance de l'eau : l'inefficacité du cadre institutionnel existant à empêcher certaines actions jugées inacceptables. Cette attente face à l'utilisation d'approches collaboratives est directement reliée à l'approche de contrat-volontaire devant concrétiser la mise en œuvre des PDE. En effet, la lecture des premiers PDE complétés au moment d'écrire ces lignes confirme que plusieurs actions envisagées devaient techniquement être réalisées en fonction du cadre institutionnel existant²⁰. La concertation entre les acteurs de l'eau s'inscrit donc comme un processus, une nouvelle logique d'action collective qui s'insérerait dans la réflexion de chaque acteur au sujet des gestes à poser. Par exemple, si un processus réglementaire coercitif classique implique chez l'utilisateur une réflexion du type « j'effectue l'action X car la réglementation en vigueur m'impose de le faire sans quoi je recevrai une amende », la collaboration comme influence à la mise en œuvre des institutions existantes se traduit par l'affirmation « j'effectue l'action X car le fait d'en avoir débattu avec les autres usagers du bassin versant m'indique que nous nous engageons collectivement dans sa réalisation ». Il s'agit sans doute d'une idée forte liée au recours aux approches

²⁰ En date du 11 novembre 2008, neuf (9) PDE ont été déposés au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et cinq (5) d'entre eux ont reçu l'approbation officielle. Les PDE approuvés touchent les bassins versants des rivières l'Assomption, Montmorency, Sainte-Anne, Etchemin et Saint-Maurice, alors que ceux des rivières du Nord, Chaudière, du Moulin et du Lièvre sont en attente de leur approbation.

collaboratives : sortir les usages de l'eau d'un calcul individualiste pour les repositionner dans une logique d'action collective. Le débat permet de poser l'importance d'une action en tant que calcul collectif. Procéder à de telles actions signifie également que leur prise en charge s'inscrit aussi dans une perspective d'action collective.

Cette retombée potentielle de la collaboration doit néanmoins être considérée avec prudence. D'abord, le fait de débattre ne garantit pas que tous les enjeux feront l'objet d'une discussion. Certains contextes peuvent mener à l'exclusion de problématiques de première importance et amenuiser l'impact des approches collaboratives. Ensuite, la procédure encadrant le débat doit permettre d'appréhender l'apparition de relation de pouvoir autour des enjeux débattus. Selon une perspective Crozierienne, le pouvoir est lié à la capacité d'un acteur de faire usage des ressources dont il dispose pour tirer avantage d'une relation qui le lie à un autre acteur (Crozier et Friedberg, 1977 : 64-69). Le modèle collaboratif doit ainsi permettre de réduire les zones d'incertitude prévisibles autour desquelles se développent les relations de pouvoir. Cette préoccupation rejoint le propos général de Callon *et al.* (2001), sur la quête d'une démocratie dialogique. Le modèle collaboratif doit permettre de dépasser les coupures historiquement construites entre représentants et représentés, de même qu'entre experts et profanes. Il doit aussi relativiser la portée des ressources distribuées en amont du débat. Enfin, la collaboration se doit d'être comprise comme un processus de gouvernance et non comme « la » gouvernance de l'eau. Le défi est, pour le planificateur, de voir comment la collaboration des acteurs de l'eau s'articule efficacement aux autres mécanismes de mise en œuvre des institutions publiques (coercition, incitation, sensibilisation, etc.) (Larrue, 2000).

Secundo; l'action organisée autour des OBV peut mener à l'élaboration de nouvelles institutions. Bien que plusieurs intervenants nous aient signifié la difficulté d'envisager la mise en œuvre de règles par une autorité qui ne soit pas l'État, on observe certaines manifestations de l'émergence d'institutions civiques, notamment à l'échelle de sous-bassins versants. La propension à structurer l'action des usagers autour d'institutions civiques est toutefois inégale.

Cette inégalité représente sans doute un enjeu de taille pour l'État dans sa volonté d'uniformiser la gouvernance de l'eau. Dans ce contexte, deux attitudes peuvent être adoptées. Un, le modèle de gestion par bassin versant développé par l'État n'envisage pas la possibilité que des collectivités locales puissent se doter d'institutions particulières. C'est la position que l'administration québécoise semble avoir choisie. Deux, la définition du modèle de gouvernance anticipe l'émergence éventuelle d'institutions civiques variées, en cohérence avec les dynamiques locales de chaque bassin versant. Dans ce cas, l'État se positionne dans une logique où il conçoit la gouvernance de l'eau en termes de « *rolling-rule regime* » (Sabel *et al.*, 2000 : 7) :

In this new architecture – we will call it a rolling rule regime – regulators use reports on proposals and outcomes to periodically reformulate minimum performance standards, desirable targets, and paths for moving from the former to the latter. While pursuing these targets as they see best, local actors provide the information necessary for regulators to revise their standards and goals and receive information on the performance of others that guide further experimentations. [...] The rolling-rule regime should not be confused with voluntarism, if that term is understood to imply the abdication of public authority and responsibility to private actors, singly or in group.

Il s'agit sans aucun doute d'une posture de l'État à laquelle nous sommes peu habitués. C'est malgré tout une éventualité à considérer, notamment dans un contexte où les ressources publiques ne sont pas infinies. En reconsidérant la gestion de l'eau en termes de « performances » des initiatives locales (*performance-based regulation*), les rôles de l'administration centrale visent essentiellement l'élaboration de standards nationaux, au suivi des performances et au partage des expériences multiples sur son territoire. Il s'agit en fin de compte d'un repositionnement de l'État de « gestionnaire de la ressource » à « metteur en scène » de la gouvernance de l'eau (Lepage, 1997).

Peu importe l'influence de la GIEBV sur la gouvernance de l'eau, un thème transversal semble se dégager du discours des acteurs : l'importance des acteurs municipaux dans la gouvernance locale de l'eau. Les municipalités et MRC sont en effet des acteurs majeurs en matière de gestion de l'eau, étant liées aux enjeux de gestion de l'eau potable et d'aménagement du territoire. Or, le contexte administratif québécois leur confère peu d'autonomie politique en matière de définition de nouvelles institutions. L'évolution du

modèle québécois de gestion par bassin versant implique une réflexion inévitable sur la redéfinition des pouvoirs et responsabilités des administrations publiques locales et sur l'arrimage de leurs actions à celles des OBV.

De l'initiation de l'action collective à la régulation des systèmes d'action

Le fait d'étudier les premières années de mise sur pied de la GIEBV nous confronte enfin à une dernière question, soit l'allure que prendra la gouvernance locale de l'eau à plus long terme. Peut-on penser que la période d'ajustements laissera graduellement place à une forme de régulation de l'action collective liée à la GIEBV? À cette question, nous proposons deux perspectives possibles.

Selon une première hypothèse, l'action collective associée aux efforts de collaboration peut évoluer sans remettre en question les repères caractéristiques de l'administration publique actuelle. Le concours de la société civile à la gouvernance de l'eau se traduit alors par la production des PDE – visions concertées des usages des bassins versants – lesquels doivent être considérés dans la réalisation des principaux plans d'action publique, notamment les Schémas d'aménagement des MRC. Cette hypothèse trouve écho dans le *Projet de Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* déposé au printemps 2008 (Québec, 2008 : 8)²¹ :

Le ministre doit [...] transmettre copie du plan directeur de l'eau aux ministères et organismes du gouvernement ainsi qu'aux municipalités régionales de comté, aux communautés métropolitaines et aux municipalités locales dont le territoire est compris en tout ou en partie dans l'unité hydrographique visé par ce plan, afin qu'ils le prennent en considération dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées par la loi dans le domaine de l'eau ou dans tout autre domaine ayant une incidence sur l'eau.

Ainsi, la régulation des systèmes d'action liés aux approches collaboratives trouverait réponse dans une solution procédurale au problème de l'articulation du produit de la

²¹ Il est à noter qu'au moment d'écrire cette conclusion, une campagne électorale est en cours au Québec alors que le Projet de Loi no 92 est en processus de consultation à la Commission des transports et de l'environnement à l'Assemblée nationale. L'impact du résultat des présentes élections sur l'évolution du Projet de Loi demeure incertain, notamment sur la confirmation de l'élément cité lors de l'adoption d'une éventuelle loi.

concertation entre porteurs d'intérêts à l'action des municipalités et MRC. Il s'agit en quelque sorte de parvenir à la définition d'un partenariat entre la société civile et l'État (national et local).

Certaines observations laissent cependant entrevoir que la définition d'un tel partenariat nécessite bien plus qu'une réflexion sur l'articulation du résultat de la collaboration à l'action publique. Quelques signes témoignent qu'il pourrait être ardu de poursuivre le développement du modèle de GIEBV sans considérer le processus collaboratif lui-même dans l'élaboration d'un partenariat public-civique. Entre autres, la distinction entre « État » et « société civile » semble poser problème dans la mise en œuvre de la collaboration.

Pour apprécier cette deuxième hypothèse, il importe de repositionner le recours à la collaboration dans son contexte historique. La gouvernance de l'eau a essentiellement été développée au Québec autour d'institutions publiques. L'État, s'appuyant sur la légitimité que lui confère notre régime politique, a pris en charge de nombreux enjeux hydriques. La société civile, de son côté, a initialement agi en marge de l'action publique produisant bon nombre d'actions cohérentes avec sa propre vision des problèmes les plus importants. Graduellement, et ce pour plusieurs raisons, l'État a fait appel à la société civile afin que cette dernière joue un rôle plus grand en appui à l'action publique. L'adoption de la PNE et la mise en place de la GIEBV se veulent en quelque sorte la consécration de cet appui dans le domaine de la gestion de l'eau. Néanmoins, en termes institutionnel, force est d'admettre que le modèle proposé ne s'inscrit pas pleinement dans le nouveau paradigme de la gouvernance en ne reconsidérant pas pleinement les rapports entre l'État et la société civile (Chevallier, 2003; Lévesque, 2003).

La volonté exprimée dans le discours de certains acteurs pour que la collectivité se dote elle-même d'institutions reflétant la dynamique locale se heurte à cette situation. La question de la légitimité de l'État et des OBV au sein de la gouvernance de l'eau est à ce sujet éclairante, et ce pour deux raisons. D'abord, la participation des représentants municipaux aux activités des OBV en laisse plusieurs mi-chauds, mi-froids. D'un côté, leur participation est essentielle car les autorités publiques disposent de la légitimité de faire valoir les choix collectifs à l'échelle

locale. D'autre part, la présence de parties prenantes et d'élus crée une certaine distorsion de l'idée de société civile. Le modèle québécois met en scène un modèle hybride entre société civile et administrations publiques locales. Cette importante caractéristique doit être considérée attentivement dans la définition d'un partenariat public-civique, notamment dans le contexte administratif québécois. Ensuite, la participation des autres représentants de l'État – fonctionnaires des divers ministères et directions régionales concernés par la gestion de l'eau – se doit d'être analysée attentivement. Le modèle participatif de la GIEBV confère en effet aux représentants du gouvernement du Québec un rôle d'accompagnateur – non votant – devant faire état des responsabilités qui sont les leurs, faire rapport de l'application des réglementations pertinentes, rendre accessible l'information gouvernementale et contribuer à l'identification de solutions. Pour plusieurs, ces fonctions sont au cœur de la quête de légitimité des OBV. Plus encore, le rôle effectif que jouent plusieurs experts au sein des comités techniques dépasse souvent le simple accompagnement de l'action de la société civile. Cette observation rejoint la remarque de Behn (1999) au sujet de l'action effective des fonctionnaires publics, souvent hors du paradigme traditionnel de l'administration publique :

Although it has been true under the rules of traditional public administration paradigm that civil servants are not supposed to make policy, they often do. [...] Typically, they disclaim that they are doing any such thing. They insist that they are merely filling in the administrative details of overall policies established by the political process. For over hundred years, we have continued to maintain the fiction that civil servants do not make policy. It is a most convenient (though precarious) fiction. For once we confess to the unpleasant reality that, for civil servants to do their job, they must make policy decisions, we have to discard the public administration paradigm.

L'étude de la dynamique organisationnelle de la mise en œuvre de la GIEBV et la reconnaissance de ce type de phénomène montre que l'élaboration d'un partenariat public-civique en matière de gouvernance de l'eau implique une réflexion qui dépasse la question de l'arrimage des PDE aux Schémas d'aménagement. Le partenariat envisagé se doit de considérer également la GIEBV en tant que processus à mettre en œuvre ainsi que la nécessité de revoir les fonctions légitimes de chacun des partenaires.

Perspectives de recherche et développement futurs

Les conclusions de cette thèse présentent un intérêt manifeste – à notre avis – quant à la réflexion portant sur l’articulation entre État et société civile dans le champ de la gouvernance de l’eau au Québec. Il s’agit d’une contribution originale et pertinente à la conceptualisation des régimes émergents de gouvernance de l’environnement. Également, nous croyons que les résultats sont riches en enseignement pour ceux qui participent à la mise en œuvre des approches collaboratives. Il importe néanmoins de considérer ces apports en fonction des choix méthodologiques effectués.

Premièrement, nos conclusions découlent d’une démarche comparative reposant sur trois études de cas. Ces cas ont été retenus en fonction de certains critères (voir l’introduction). Notre expérience du terrain nous révèle cependant la difficulté d’appréhender les dynamiques sociales observées. Trois autres cas d’étude auraient pu nous mener à davantage de similitude ou à des contradictions plus fortes dans nos résultats. Nos conclusions doivent ainsi être comprises en tant qu’apprentissages spécifiques découlant de la comparaison de trois expérimentations particulières de l’action collective et non pas comme une tentative de fournir une explication générale de la gouvernance de l’eau au Québec. La GIEBV est un défi social particulier à chaque bassin versant et la réflexion sur le modèle québécois doit entrevoir les dimensions sociales et politiques de cette façon. La réalisation d’une démarche d’enquête systématique auprès de l’ensemble des OBV permettrait d’obtenir une compréhension holistique des défis de mise en œuvre de la GIEBV et ce, pour chaque bassin versant. L’utilisation de la grille d’analyse développée dans le quatrième chapitre serait appropriée à ce type d’exercice.

Deuxièmement, nous devons rappeler que les données recueillies lors des entretiens semi-dirigés proviennent d’acteurs de l’eau, membres des OBV. Nous avons ainsi obtenu la vision des participants à l’approche collaborative. Les propos compilés, s’ils permettent de bien saisir la dynamique organisationnelle des OBV, ne donnent par contre qu’une image partielle de la gouvernance de l’eau à l’échelle régionale. La position des acteurs qui ont décidé de ne pas jouer le jeu de la GIEBV est déduite des commentaires de ceux qui participent.

Troisièmement, la réalisation d'une thèse de doctorat implique certains choix d'ordre conceptuel. Ces décisions ont une influence sur les résultats obtenus. En s'intéressant davantage aux dimensions organisationnelles des approches collaboratives et à leur influence sur le cadre institutionnel, nous avons délibérément conféré une importance centrale au comportement stratégique des acteurs de l'eau. Nous formulons toutefois trois projets de recherche futurs qui bonifieraient l'analyse sociologique proposée par cette thèse.

Le premier projet s'attarde au processus d'élaboration d'une vision commune du rapport « société-nature » au sein des OBV. La recherche d'un compromis entre la conservation des écosystèmes et l'utilisation du bassin versant est au cœur des objectifs de collaboration (Acreman, 2001). La question est de comprendre l'impact du processus collaboratif sur la nature des visions élaborées par les acteurs (Baber et Bartlett, 2005). D'abord, on peut interroger la capacité des approches collaboratives à intégrer des valeurs développées selon des perspectives philosophiques variées (DesJardins, 1995; Jamieson, 2008). Ensuite, il faut considérer le rôle majeur de l'expertise dans la délibération en environnement (Fisher, 2000; Lascoumes, 1994). L'expertise peut-elle agir comme véhicule cognitif privilégié et favoriser les valeurs qui lui sont rattachées? Enfin, nous proposons que des valeurs autres que strictement environnementales soient examinées dans l'exercice de délibération (justice, équité, démocratie, libertés individuelles, droit de propriété, etc.).

Le deuxième projet proposé s'inscrit dans le processus de définition du partenariat public-civique à envisager afin de poursuivre le développement du modèle de GIEBV et particulièrement, sur la redéfinition du rôle des administrations municipales. La décentralisation de la gouvernance de l'eau implique une révision des pouvoirs et des responsabilités octroyés aux autorités locales (Fiorino, 2004; Michaels, 2001; Scheberle, 2004). Cette réflexion sur l'administration publique doit tenir compte des aspirations variées des collectivités locales et du modèle collaboratif qui repose sur une définition particulière des « porteurs d'intérêts ».

Enfin, il importe de se rappeler que l'objet même de la GIEBV – l'eau et le bassin versant – aura inévitablement des conséquences sur la gouvernance et sa dynamique sociale. La dynamique naturelle des bassins versants et la dynamique organisationnelle des OBV sont intimement liées. La GIEBV devrait même, en quelque sorte, consister en la coordination de ces deux dynamiques. Notre troisième proposition vise à considérer les systèmes sociaux et écologiques dans notre compréhension des pratiques de gouvernance. Entre autres, l'identification des interrelations entre les deux systèmes, les types d'interactions et surtout, la traduction de ces observations en mécanismes de gouvernance sont sans doute parmi les défis les plus importants – et stimulants – auxquels nos sociétés doivent faire face (Berkes et Folke, 1998).

* * *

Recourir aux approches collaboratives comme mécanisme de gouvernance de l'eau est un double défi : celui de la conciliation des enjeux écologiques à la définition des usages d'un bassin versant et celui de la mise en œuvre de la démocratie. Notre thèse renforce l'idée que les membres d'une collectivité ne souscrivent pas aveuglément aux cadres qui leur sont proposés; ils ont, de par leur marge de liberté inaliénable, la capacité de se réappropriier le cours de l'action collective. Certains peuvent voir dans ce phénomène un problème social à résoudre pour chaque collectivité. Nous percevons dans les solutions trouvées la possibilité pour une société de faire évoluer ses politiques publiques afin de prendre en charge de nouveaux enjeux environnementaux.

Références de la conclusion

Acreman, M. (2001) « Ethical aspects of water and ecosystems ». Dans *Water Policy*, Vol. 3, No 3, pp. 257-265.

Baber, Walter F. et Robert V. Bartlett. 2005. *Deliberative Environmental Politics*. Cambridge, MS, The MIT Press, 276 p.

Behn, Robert D. 1999. « The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability ». Dans *International Public Management Journal*, Vol. 1, No. 2, pp. 131-165.

Berkes, Fikret et Carl Folke. 1998. « Linking social and ecological systems for resilience and sustainability ». Dans Berkes, Fikret et Carl Folke (éd.) *Linking Social and Ecological Systems : Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. New York, Cambridge University Press, pp. 1-26.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. 2003. *Agir dans un monde incertain*. Paris, Le Seuil, 357 p.

Chevallier, Jacques. 2003. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? ». Dans *Revue française d'administration publique*, No 105/106, 2003, pp. 203-217.

Crozier, Michel et Erhard Friedberg. 1977. *L'acteur et le système*. Paris, Le Seuil, 500 p.

DesJardins, Joseph. R. 1995. *Éthique de l'environnement : une introduction à la philosophie environnementale*. Québec, Les Presses de l'Université du Québec, Traduit et adapté de la première édition, 304 p.

Fisher, Frank. 2000. *Citizen, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*. Durham, Duke University Press, 304 p.

Heathcote, Isobel. 1998. *Integrated watershed management: principles and practice*. New York, John Wiley & Sons, 414 p.

Jamieson, Dale. 2008. *Ethics and the Environment: an Introduction*. New York, Cambridge University Press, 221 p.

Larrue, Corinne. 2000. *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris, L'Harmattan, 208 p.

Lascoumes, Pierre. 1994. *L'éco-pouvoir - environnements et politiques*. Paris, La Découverte, Série "Écologie et société", 317 p.

Lepage, Laurent. 1997. « Note sur l'administration de l'environnement ». Dans Pierre P. Tremblay (éd.). *L'État administrateur : modes et émergences*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 403-418.

Lévesque, Benoît. 2003. « Fonction de base et nouveau rôle des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État ». Dans *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 74, No 4, pp. 489-513.

Michaels, Sarah, 2001. « Making collaborative watershed management work: the confluence of state and regional initiatives ». Dans *Environmental management*, Vol. 27, No 1, pp. 27-35.

Mullen, Michael W. et Bruce E. Allison. 1999. « Stakeholder Involvement and Social Capital: Keys to Watershed Management Success in Alabama ». Dans *Journal of the American Water Resource Association*, Vol. 35, No 3, pp. 655-662.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press, 298 p.

Pretty, Jules. 2002. « Social Capital and the Collective Management of Resources ». Dans *Science*, Vol. 302, pp. 1912-1914.

Québec. 2002. *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Québec, Ministère de l'environnement du Québec, 94 p.

Québec. 2008. *Projet de Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Québec, Gouvernement du Québec, Projet de Loi no 92, 30 p.

Sabel, Charles, Archon Fung et Bradley Karkkainen. 2000. *Beyond Backyard Environmentalism*. Boston, Beacon Press, 117 p.

Selman, Paul. 2001. « Social Capital, Sustainability and Environmental Planning ». Dans *Planning Theory & Practice*, Vol. 2, No 1, pp. 13-30.

Scheberle, Denise. 2004. « Devolution ». Dans Durant, Robert, Daniel J. Fiorino et Rosemary O'Leary (éd.). *Environmental Governance Reconsidered: Challenges, Choices, and Opportunities*. Cambridge, The MIT Press, pp. 364-392.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LE GUIDE D'ENTRETIEN

Identification de l'entretien

Entretien no :	_____
Nom :	_____
Lieu de l'entretien :	_____
Heure de l'entretien :	_____
Climat de l'entretien :	_____ _____

Présentation

Qui suis-je? Qu'est-ce que j'étudie? Quel est le thème de la recherche? Comment va se dérouler l'entrevue? (**anonymat**, durée prévue, déroulement en trois parties: votre travail, votre perception du fonctionnement de gestion par bassin versant, votre conception de la GIEBV).

Le travail

1. Quelle est votre formation? Depuis combien de temps êtes-vous à ce poste?
2. En quoi consiste votre travail? Pouvez-vous me décrire les aspects principaux de votre travail pour l'institution?
3. Quels sont les aspects les plus importants de votre travail (les plus difficiles, les plus intéressants, etc.)? Les outils avec lesquels vous devez travailler (plan d'aménagement, plan d'affaire, ...)?
4. Quels sont les problèmes essentiels que vous rencontrez dans votre travail? Comment parvenez-vous à résoudre ces problèmes? Quelles sont les pressions (scientifiques, sociales, économiques) exercées sur votre institution et comment parvenez-vous à y répondre?

La gestion par bassin versant et les relations

1. Quelle est la nature votre implication dans l'effort de gestion par bassin versant?
2. Avec qui êtes-vous amené à travailler ou avec qui êtes-vous en relation suivie dans ce contexte?
3. Dans votre implication dans la gestion par bassin, quelles sont parmi ces relations, les plus importantes, les plus difficiles, conflictuelles, intéressantes, etc.
4. Est-ce que certaines de ces relations sont plus importantes : pour vous? Pour la réussite de la gestion par bassin? Pourquoi ?

Le rôle de votre travail

1. Quelle conception vous faites-vous personnellement de la gestion par bassin?
2. Quels objectifs poursuivez-vous par votre implication dans la gestion par bassin? Qu'est-ce que vous essayez de faire ?
3. Comment pourrait-on augmenter l'utilité (l'efficacité) de la gestion par bassin?
4. À votre avis, qu'est-ce qu'il faudrait changer pour améliorer le fonctionnement de l'ensemble ?

Autres questions

1. Que pensez-vous généralement des enjeux environnementaux par rapport à votre travail?
2. La gestion de votre bassin versant est-elle selon vous compatible avec les objectifs et missions de votre propre organisation?
3. Avez-vous des souhaits à formuler en lien avec les efforts de gestion par bassin de votre région?

ANNEXE 2 : ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

Cette annexe expose la manière selon laquelle les questions posées lors des entretiens réalisés sont reliées aux concepts centraux de l'analyse stratégique des organisations. Or, comme l'approche méthodologique développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg dans leurs ouvrages (Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1988) vise essentiellement l'analyse d'organisation aux délimitations relativement explicite, nous croyons pertinent de présenter l'adaptation que nous en avons fait dans le cadre de l'étude des Organismes de bassin versant.

Les précisions sont aussi importantes car les entretiens ne se sont évidemment pas limités aux questions du guide d'entretien. Le cours de chaque entretien a en effet permis d'aller au-delà des questions initiales, au gré des discussions et des sujets abordés. Ainsi, c'est l'esprit de l'entretien et les objectifs d'enquête qui sont sans doute plus importants à considérer et surtout, qui permettent de faire un lien entre la démarche d'acquisition de données et le cadre théorique choisi.

Le travail

1. **Quelle est votre formation? Depuis combien de temps êtes-vous à ce poste?**

Deux objectifs sont visés par cette première question. D'abord, au niveau pratique, cette question relativement simple permet d'engager le rythme de l'entretien. Ensuite, elle vise à cerner rapidement l'expertise générale de l'acteur, le lien entre sa formation et le sujet de l'entretien. Nous rappelons que l'expertise est une

ressource importante en termes de pouvoir, notamment dans le cas d'enjeux potentiellement techniques telle que l'est la gestion d'un cours d'eau.

2. **En quoi consiste votre travail? Pouvez-vous me décrire les aspects principaux de votre travail pour l'institution?**

Il s'agit ici d'avoir une description effective et concrète des tâches et mandats que doit accomplir l'interlocuteur. Il importe ici de bien saisir le rôle de l'acteur au sein de l'organisation qu'il représente. Nous serons ainsi en mesure de cerner la capacité de l'acteur à faire le lien entre le secteur dont il est issu et le travail des OBV.

3. **Quels sont les aspects les plus importants de votre travail (les plus difficiles, les plus intéressants, etc.)? Les outils avec lesquels vous devez travailler (plan d'aménagement, plan d'affaire, ...)?**

L'objectif est d'amener l'interlocuteur à procéder lui-même à l'évaluation de ses activités. Cette question peut être envisagée selon différentes perspectives. L'idée est de permettre un regard subjectif de l'acteur sur les tâches qu'il accomplit.

4. **Quels sont les problèmes essentiels que vous rencontrez dans votre travail? Comment parvenez-vous à résoudre ces problèmes? Quelles sont les pressions (scientifiques, sociales, économiques) exercées sur votre institution et comment parvenez-vous à y répondre ?**

Ici, on permet que l'interlocuteur mette en évidence les points clés de son travail. On s'assure également de rapprocher – si ce n'est déjà fait – l'acteur de la question de la gouvernance de l'eau et de l'Organisme de bassin versant (surtout si son travail est loin de ce champ d'activité). Ces questions permettent également d'amener l'interlocuteur naturellement vers le deuxième thème de l'entretien : les relations.

La gestion par bassin versant et les relations

L'objectif de cette section est de dresser le portrait précis du réseau de relations qui caractérise l'Organisme de bassin versant.

5. Quel est la nature de votre implication dans l'effort de gestion par bassin versant?

On souhaite ici saisir l'intensité de l'effort de l'interlocuteur dans l'approche de gestion par bassin versant. On verra ainsi si l'acteur est fortement impliqué ou non.

6. Avec qui êtes-vous amené à travailler ou avec qui êtes-vous en relation suivie dans ce contexte?

Cette question permet d'obtenir une première idée du réseau de relations. Avec le nombre d'entretiens qui augmente, il faudra relancer les acteurs pour préciser certains liens. Il faut toutefois s'assurer de permettre à l'interviewé de donner « sa » version du réseau avant de suggérer certains noms. La prise de note doit être faite en conséquence et permettre de noter les réponses spontanées de celles qui ont été obtenues par de telles suggestions.

7. Dans votre implication dans la gestion par bassin, quelles sont parmi ces relations, les plus importantes, les plus difficiles, conflictuelles, intéressantes, etc.

On veut ici obtenir des précisions et surtout permettre à l'interlocuteur de qualifier les relations.

8. Est-ce que certaines de ces relations sont plus importantes : pour vous? Pour la réussite de la gestion par bassin? Pourquoi ?

On souhaite, si cela est nécessaire, ramener l'interlocuteur sur le sujet de la gouvernance de l'eau. On aborde ainsi la portée des relations envers l'objectif de l'approche (la gestion du bassin versant). On s'assure aussi de permettre à l'acteur de s'exprimer sur sa vision de la gouvernance de l'eau afin de dégager la portée relative qu'il peut exprimer au sujet du rôle des Organismes de bassin versant.

Le rôle de votre travail

Dans cette troisième partie, il s'agit de permettre à l'interlocuteur de présenter sa vision de la gestion par bassin versant et du rôle qu'il y joue.

9. Quelle conception vous faites-vous personnellement de la gestion par bassin?

On permet ici une critique positive ou négative du modèle collaboratif proposé par l'État. On abordera ainsi la perception de l'interlocuteur au sujet des contraintes et possibilités découlant du cadre formel.

10. Quels objectifs poursuivez-vous par votre implication dans la gestion par bassin? Qu'est-ce que vous essayez de faire ?

Cette question vise à permettre la distinction entre les objectifs personnels de l'interlocuteur (en tant que partie prenante) et les objectifs collectifs. On permet à l'acteur d'en discuter et d'aborder les actions posées pour atteindre ces objectifs.

11. Comment pourrait-on augmenter l'utilité (l'efficacité) de la gestion par bassin?

12. A votre avis, qu'est-ce qu'il faudrait changer pour améliorer le fonctionnement de l'ensemble ?

Ces deux questions abordent les idées de changements que l'interlocuteur peut avoir développées par rapport au modèle dans lequel il s'insère. C'est une manière efficace de saisir la vision qu'a l'acteur des règles du jeu.

Autres questions

À ces trois questions peuvent s'ajouter d'autres questions découlant de l'entretien, ou encore certaines demandes de précision. L'enquêteur amorce du même coup la phase de conclusion de l'entretien.

13. Que pensez-vous généralement des enjeux environnementaux par rapport à votre travail?

14. La gestion de votre bassin versant est-elle selon vous compatible avec les objectifs et missions de votre propre organisation?

15. Avez-vous des souhaits à formuler en lien avec les efforts de gestion par bassin de votre région?

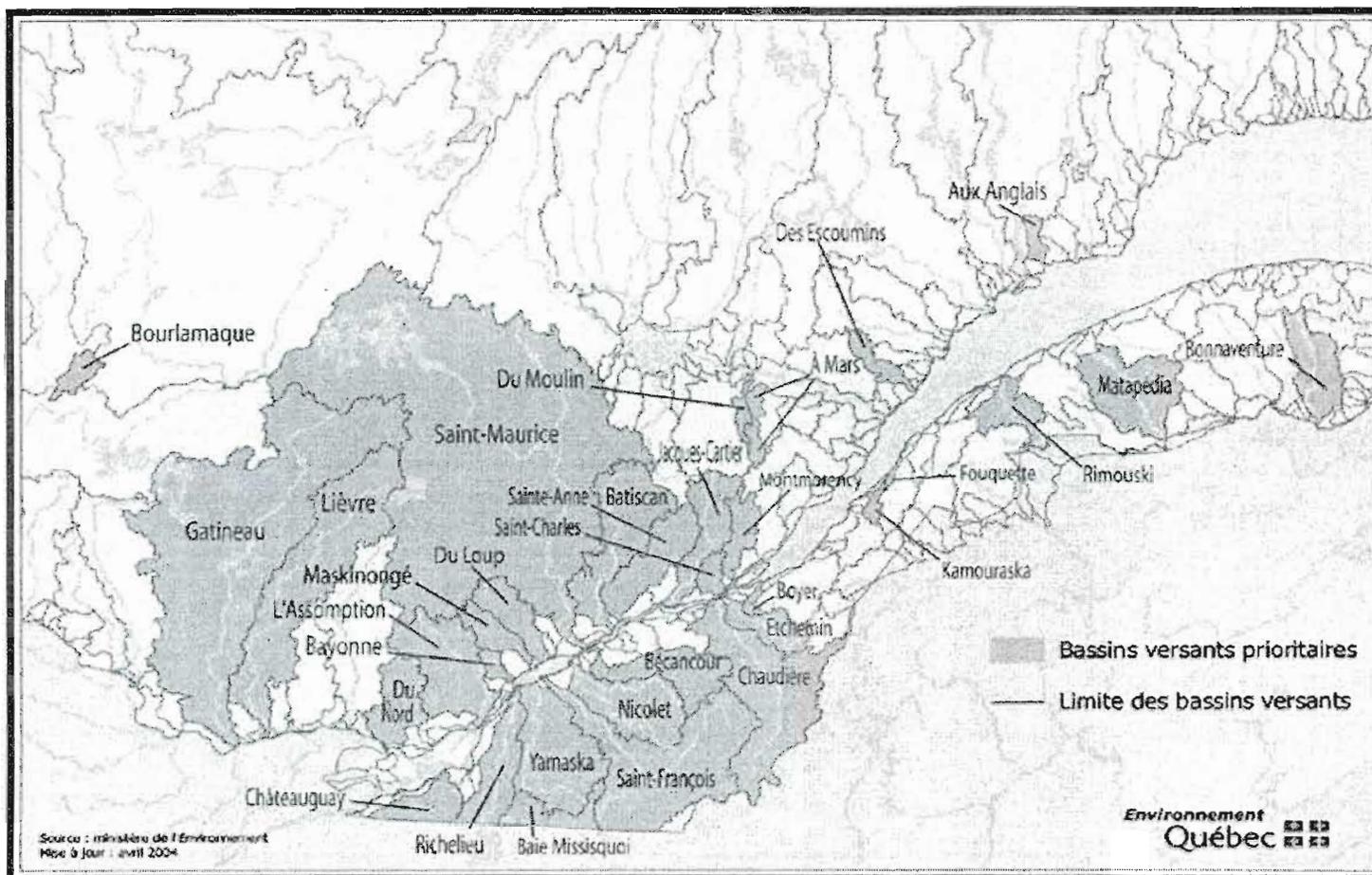
CODIFICATION POUR ANALYSE DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

La codification de base utilisée pour analyser les entretiens semi-directifs réalisés s'appuie en premier lieu sur les concepts de l'analyse stratégique des organisations (Crozier et Friedberg, 1977).

Concepts tirés de l'Analyse stratégique des organisations	
Concepts	Sous-concepts
Enjeux	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enjeu personnel de l'acteur : <ol style="list-style-type: none"> a. Enjeu porté dans l'action collective b. Enjeu caché aux autres acteurs 2. Enjeu collectif mentionné par l'acteur : <ol style="list-style-type: none"> a. Cohérent aux enjeux individuels b. Opposé aux enjeux individuels 3. Nature de l'enjeu : <ol style="list-style-type: none"> a. Substantiel b. Procédural
Ressources	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilisation des règles organisationnelles 2. Expertise 3. Maîtrise des relations avec l'environnement 4. Information / communication
Contraintes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Externe au système d'action : <ol style="list-style-type: none"> a. Contraintes économiques b. Contraintes institutionnelles c. Contraintes environnementales 2. Interne au système d'action : <ol style="list-style-type: none"> a. Règles organisationnelles b. Comportements des autres acteurs
Stratégies	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coopération, collaboration 2. Opposition, blocage 3. Défense des intérêts particuliers 4. Recherche du consensus 5. Implication relative aux étapes du processus collaboratif : <ol style="list-style-type: none"> a. Identification des enjeux hydriques b. Élaboration des solutions c. Décision d. Mise en œuvre e. Suivi et <i>monitoring</i>

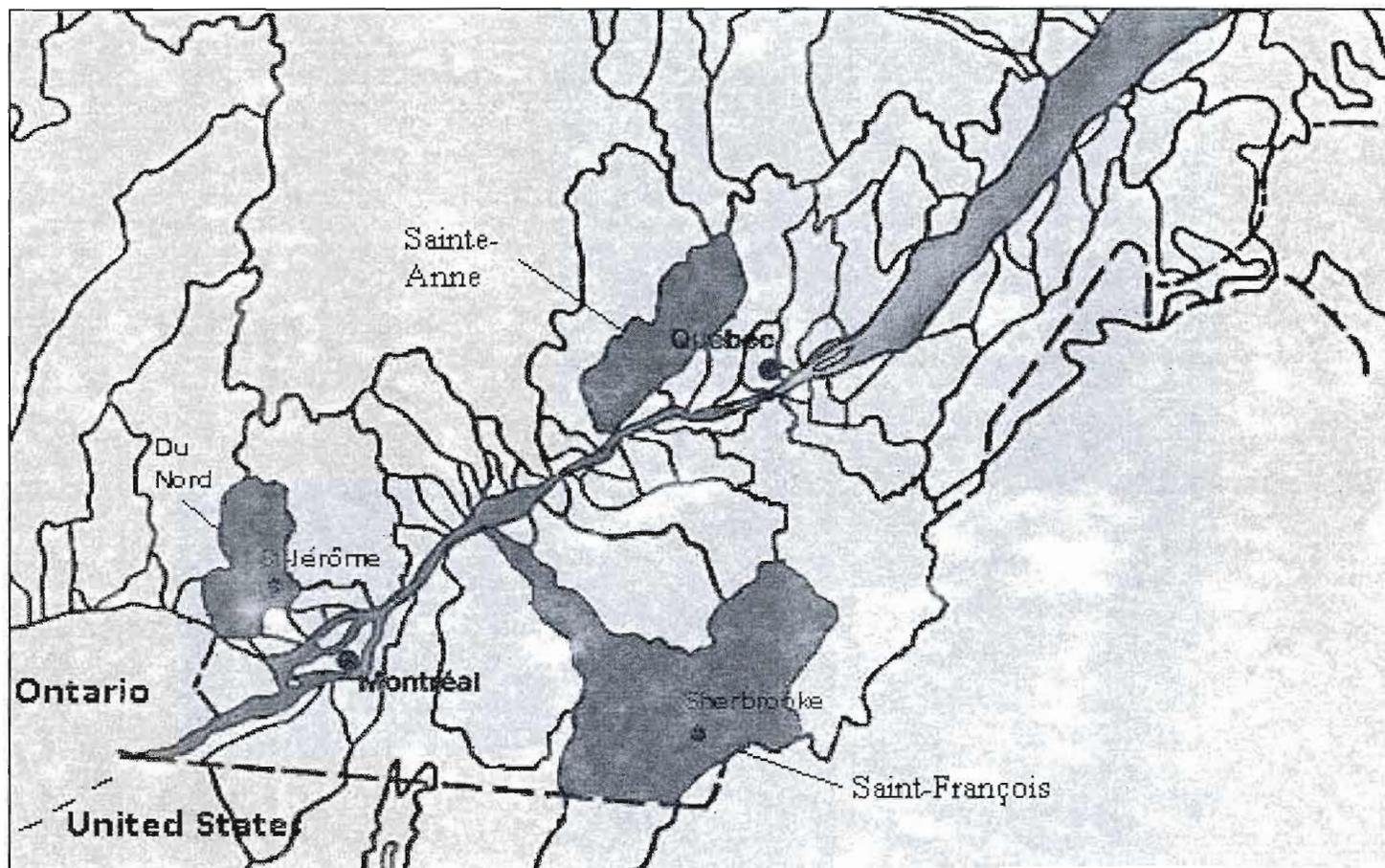
ANNEXE 3 : CARTES GÉOGRAPHIQUES DES BASSINS VERSANTS ÉTUDIÉS

Bassins versants ciblés par la *Politique nationale de l'eau*



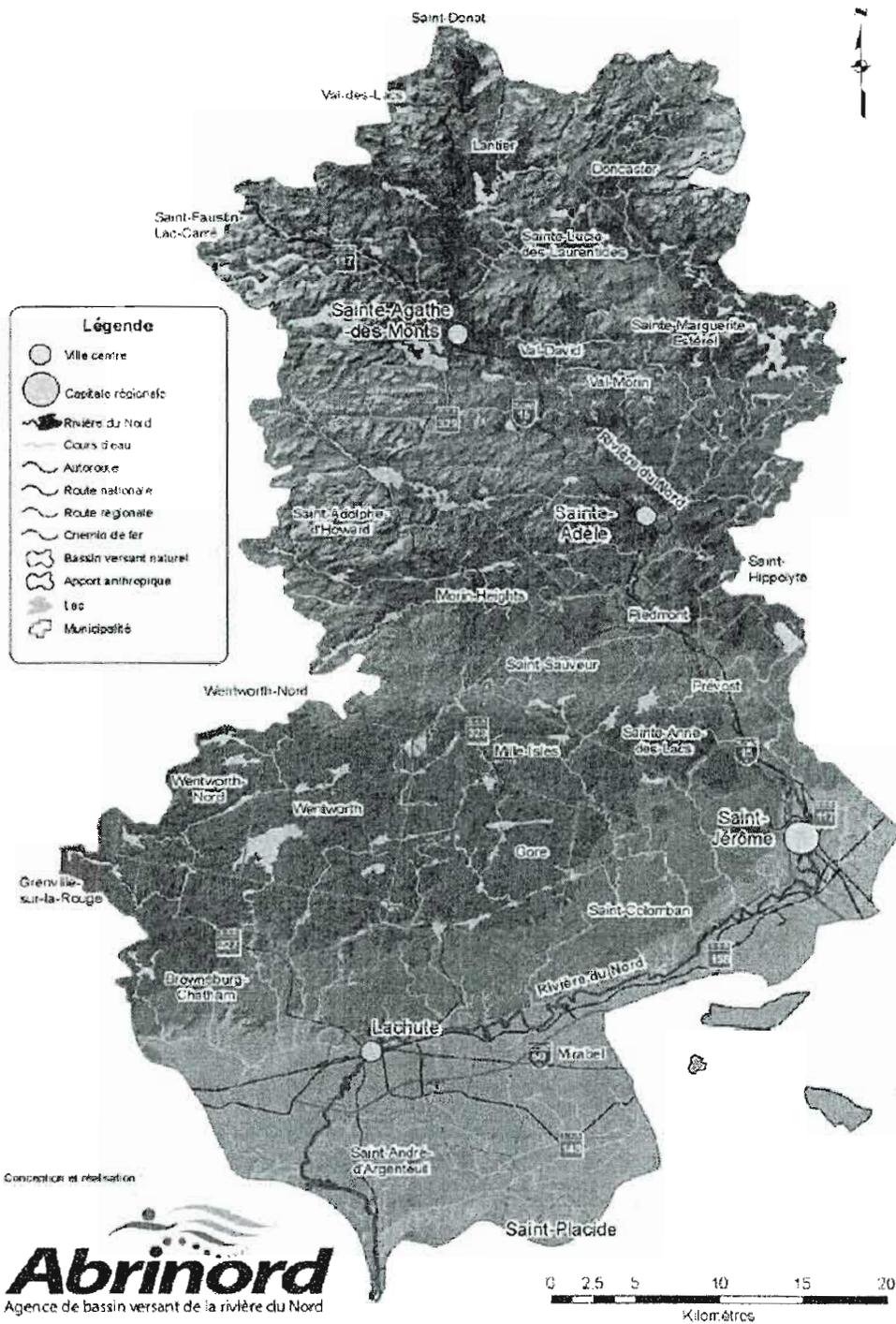
Source : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (mise à jour : avril 2004)

Situation géographique des trois bassins versants étudiés



Source : Chapitre 2, production personnelle.

Bassin versant de la rivière du Nord



Source : ABRINORD, 2004.

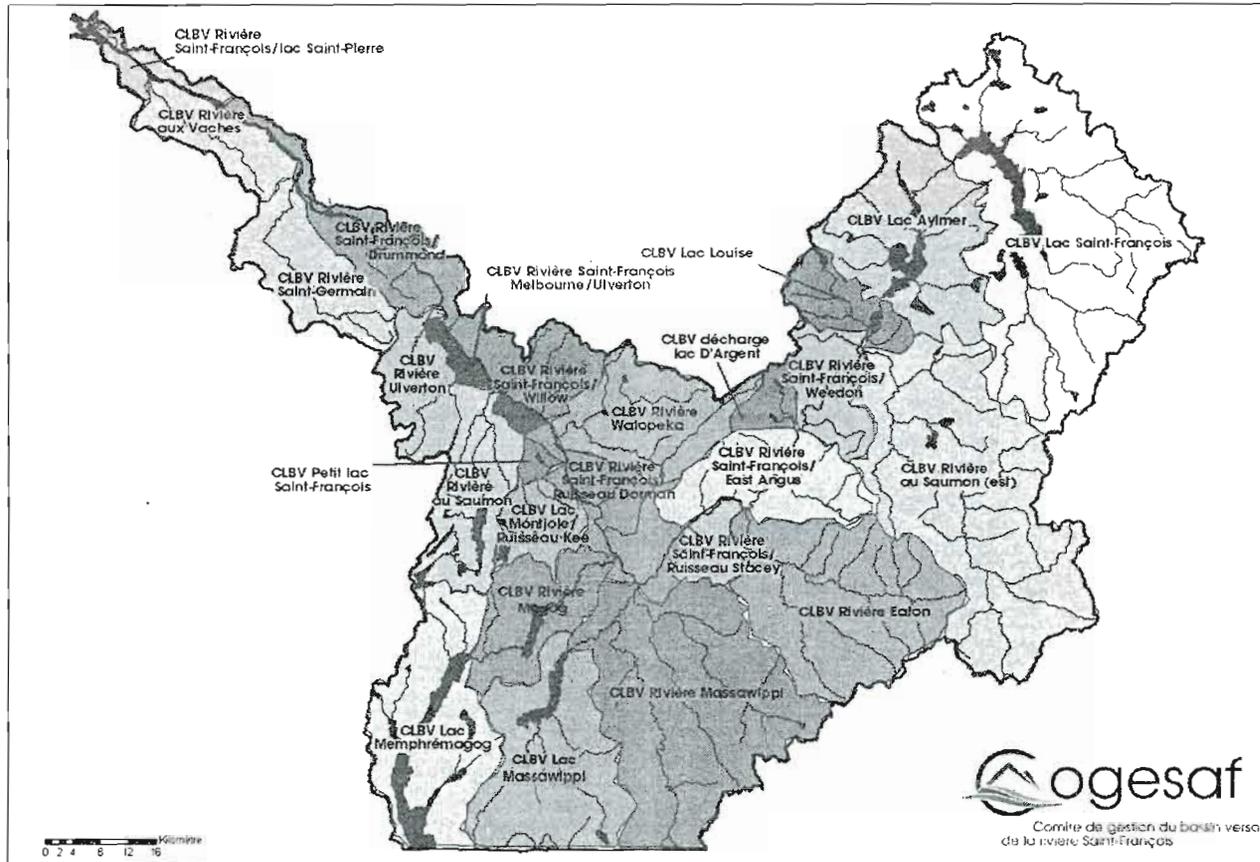
Bassin versant de la rivière Saint-François



Source : COGESAF, 2004.

**ANNEXE 4 : COMITÉS LOCAUX DE BASSIN VERSANT DU BASSIN VERSANT
DE LA RIVIÈRE SAINT-FRANÇOIS**

Comités locaux de bassin versant
du bassin versant de la rivière Saint-François



Source : COGESAF, 2008.