



HAL
open science

DES POLITIQUES PUBLIQUES AUX DYNAMIQUES LOCALES DANS LA GESTION PAR BASSIN VERSANT AU QUEBEC

Nicolas Milot

► **To cite this version:**

Nicolas Milot. DES POLITIQUES PUBLIQUES AUX DYNAMIQUES LOCALES DANS LA GESTION PAR BASSIN VERSANT AU QUEBEC. Journées Scientifiques de l'Environnement : Environnement, Citoyenneté et Territoires Urbains, May 2007, Créteil, France. hal-00196471

HAL Id: hal-00196471

<https://hal.science/hal-00196471>

Submitted on 12 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DES POLITIQUES PUBLIQUES AUX DYNAMIQUES LOCALES DANS LA GESTION PAR BASSIN VERSANT AU QUEBEC

Nicolas MILOT, *Chaire d'études sur les écosystèmes urbains, Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal*
201, rue Président-Kennedy, Montréal, Québec, H2X 3Y7, CANADA.
Tél : +1 514.987.3000 poste 2355; Fax : +1 514.987.4718
Courriel : milot.nicolas@uqam.ca

Résumé

La gestion collaborative des bassins versants est proposée depuis plus de vingt ans afin d'améliorer la gestion des usages de l'eau. Cette approche repose sur la recherche d'un consensus local et sur la coopération entre les acteurs de l'eau. Plusieurs chercheurs ont étudié la mise en œuvre de cette approche en portant leur attention sur les organismes de bassin, particulièrement sur les résultats de la coopération, les comportements des acteurs de l'eau et sur la recherche de meilleures pratiques de participation. Ainsi, les comités de bassin ont souvent été considérés comme des systèmes d'action clos. Peu d'études ont considéré les dynamiques sociales présentes dans une plus large perspective.

Le but de cet article est de proposer un cadre conceptuel permettant une meilleure compréhension

des dynamiques sociaux locaux accompagnants l'intégration de la gestion collaborative d'un bassin versant dans les communautés. En utilisant les prémisses de l'Analyse stratégique des organisations, ce cadre se concentre sur la notion de rationalité, puis applique les apprentissages obtenus à une réflexion plus générale sur l'élaboration des politiques publiques de l'eau. Ce cadre conceptuel est appliqué à trois organismes de bassin versant du Québec. Après une brève description des cas d'étude, nous examinons quelques questionnements émergents après la réalisation des deux premières années de ce projet de quatre ans.

Mots-Clés : politiques publiques ; dynamiques locales ; bassin versant ; Québec ; gestion de l'eau ; analyse stratégique des organisations.

1. Introduction

Depuis le début des années 1980, la gestion collaborative de l'eau par bassin versant (ci-après GCEBV) représente un nouveau paradigme de l'action publique en environnement (Lubell, 2004; Margerum, 1999). Selon certains analystes, cette approche vise à bonifier la gestion traditionnelle de l'eau par l'élaboration d'un consensus local basé sur la coopération entre les divers acteurs de l'eau (Burton, 2002; Heathcote, 1998; Korfmacher, 2001; Sabatier *et al.*,

2005a; Tarlock, 2003). Aussi, la GCEBV est perçue comme une voie intéressante pour la prise en charge de certains problèmes hydriques, notamment la pollution de source diffuse.

Au cours des dernières années, plusieurs chercheurs ont produit nombre d'études sur l'efficacité de la GCEBV. La plupart d'entre eux ont examiné les résultats de la coopération entre acteurs de l'eau, les changements de comportements et d'attitudes et ainsi, ont proposé certaines conditions de réussite ou plus directement, des pratiques de participation à promouvoir (Burton, 2002; Griffin, 1999; Margerum, 1999; Michaels, 2001). Selon une perspective organisationnelle, ces travaux ont toutefois sembler considérer la GCEBV comme un système fermé et semblaient porter peu d'attention aux autres réalités locales influençant les usages de l'eau. Comme la GCEBV et l'action des comités chargés de sa mise en œuvre peuvent difficilement être considérés en tant que processus continuels, une partie des efforts de coopération et de recherche de consensus s'accomplit dans d'autres circonstances, notamment par les mécanismes traditionnels d'action publique. Tout en reconnaissant les apports des ces travaux, nous considérons que les positionnements théoriques proposés – lorsqu'ils existent – sont insuffisants pour expliquer les dynamiques sociales caractérisant la GCEBV.

Par cet article, nous soutenons qu'il est nécessaire pour notre compréhension de la GCEBV de porter une plus grande attention aux acteurs sociaux – porteurs d'intérêts, élus, citoyens – et à la dynamique de leurs relations à l'intérieur et à l'extérieur des activités formelles de GCEBV. Particulièrement, nous examinerons la question suivante : *comment les rationalités relatives à l'eau supportent l'action individuelle et la décision collective?*

Dans le cadre de ce projet, nous proposons une approche conceptuelle en trois temps afin de bonifier les analyses actuelles de la GCEBV. Le premier volet de cette approche consiste à appliquer les concepts de l'*Analyse stratégique des organisations* (ci-après ASO) à trois initiatives québécoises de GCEBV (Barouch, 1989; Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1988). En centrant l'analyse sur les relations entre porteurs d'intérêts, élus, citoyens et représentants institutionnels, cette position théorique permet d'évaluer les contrastes entre la structure organisationnelle formelle – telle que présentée par le Cadre de référence du gouvernement québécois – et le réseau d'action concret observé. Cette première étape conceptuelle est également l'occasion de reconnaître les rationalités supportant l'action individuelle et collective.

La deuxième étape de ce projet nous permet de s'intéresser à l'eau comme objet de gestion impliquant de multiples rationalités. Si certains soulignent l'importance de développer la connaissance scientifique relative aux différents objets de gestion en environnement, nous soutenons qu'il est tout aussi nécessaire de bien connaître la manière dont les acteurs locaux se représentent l'eau en fonction de leurs propres rationalités. Un recensement des principales rationalités théoriques de l'eau est effectué, principalement dans les domaines économiques, scientifiques, sociaux, politiques et symboliques. En confrontant ces rationalités théoriques et celles repérées par l'étude organisationnelle des organismes de GCEBV, nous préciserons comment le contexte local, les caractéristiques du bassin versant et les processus collaboratifs influencent la construction individuelle et collective d'une rationalité de l'eau.

La dernière étape du projet est basée sur l'insertion des apprentissages découlant des deux étapes précédentes dans une réflexion globale sur la définition des politiques publiques de l'eau. Comme le mentionnent Baber et Bartlett (2006), les processus politiques sont l'occasion de passer la cohabitation de rationalités multiples à l'idée de *raisonnabilité*. Trois théories des processus de définition des politiques publiques ont été choisies pour permettre cette réflexion, en raison de leur perception différenciée de l'idée de rationalité : *Institutional rational choice*, *Advocacy coalition framework* et *Multiple-stream framework* (Sabatier, 2007).

Ces trois approches conceptuelles seront appliquées à la politique québécoise de l'eau ainsi qu'à trois initiatives locales afin de comprendre comment les rationalités individuelles et collectives évoluent au fil des différentes étapes de construction d'une politique publique de l'eau. Comme il le sera davantage expliqué dans la section méthodologique, le nom des trois bassins versants étudiés sera gardé secret afin de préserver l'anonymat des répondants. Cette article est également l'occasion d'expliquer le contexte dans lequel a été définie la *Politique nationale de l'eau* du Québec, de donner un aperçu des caractéristiques générales des bassins étudiés et de présenter les premiers apprentissages émergents après la réalisation des deux premières années de ce projet de quatre ans.

2. Cadre conceptuel et méthodologique

De nos jours, la définition d'une politique publique n'est plus uniquement le produit d'institutions gouvernementales. Des réseaux d'action locaux sont de plus en plus impliqués dans les diverses étapes du processus : identification du problème, délibération, décision, mise en œuvre et suivi (Massardier, 2003; Sabatier, 2007). Les organismes de gestion par bassin versant peuvent être analysés selon cette perspective, i.e. en tant que réseaux locaux impliquant porteurs d'intérêts et membres de la communauté engagés dans la définition des politiques de l'eau.

Académiquement, cette situation implique deux perspectives de recherche d'intérêt. D'abord, le rôle potentiel des acteurs locaux peut être considérablement accru dans ce type d'approche décentralisée en comparaison aux processus *top-down* classique de définition des politiques publiques (Milot et Lepage, 2004). Ensuite, chaque comité peut produire sa propre définition d'une politique de l'eau (Clark *et al.*, 2005; Simard et Lepage, 2005). Ces deux observations attestent de l'importance de considérer les dynamiques sociales locales dans l'analyse de la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. En ce sens, ce projet est développé afin de produire de nouvelles connaissances en mettant l'accent sur trois niveaux conceptuels distincts : (1) l'analyse organisationnelle des organismes de bassin versant, (2) l'étude de l'eau comme objet de gestion impliquant des rationalités multiples et (3) l'intégration des deux apprentissages précédents dans une réflexion plus globale sur l'élaboration des politiques publiques de l'eau.

2.1 Une analyse organisationnelle pour comprendre la dynamique sociale des organismes de bassin versant

Les fondements théoriques initiaux de ce projet relèvent d'une branche de la sociologie des organisations développée par Michel Crozier et les membres du Centre de Sociologie des organisations (CSO) : l'*Analyse stratégique des organisations* (ASO) (Crozier et Friedberg, 1977). En mettant l'accent sur les relations de pouvoir entre les acteurs sociaux, cette approche conceptuelle analyse l'action sociale – dans un réseau d'action local – par la compréhension des comportements stratégiques individuels. Chaque acteur social produit des décisions stratégiques, lesquelles dépendent des intérêts individuels, d'une vision particulière de l'intérêt commun, des ressources et des contraintes présentes et enfin, des interrelations avec les autres acteurs sociaux (voir Figure 1).

Trois postulats supportent cette conceptualisation. Premièrement, chaque acteur social évolue au sein du réseau dans un contexte de liberté relative. Il n'est jamais totalement démuné, ni

complètement subordonné à un autre acteur. Il a toujours la possibilité d'influencer les actions potentielles. Deuxièmement, les acteurs sont caractérisés par une rationalité limitée. Ils ne produisent jamais de solution optimale, mais plutôt la meilleure solution possible à un moment donné. Leurs actions ont un sens et peuvent être considérées comme raisonnables à leurs yeux. Troisièmement, chaque acteur a ses propres buts et intérêts. Il ne partage jamais intégralement et uniquement les buts et intérêts collectifs du système. L'acteur est opportuniste et actif à l'intérieur du système d'action, produisant des comportements stratégiques visant à favoriser la prise en compte de sa propre vision de l'intérêt commun et/ou l'atteinte de ses buts. Mais en tout temps, nous considérons que l'acteur a intérêt à faire partie du système d'action, plutôt que de le quitter.

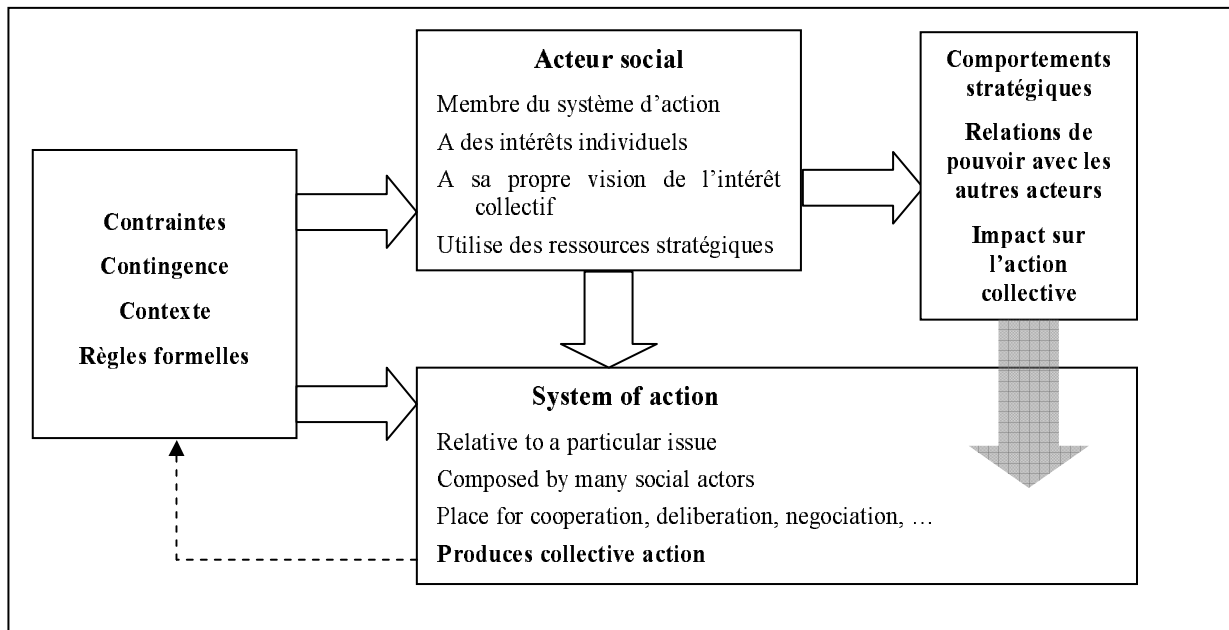


Figure 1 : L'analyse stratégique des organisations : un cadre conceptuel pour l'analyse des dynamiques sociales.

Pour l'analyse des organismes de bassin versant, l'ASO est utile pour comprendre les processus qui mènent à de nouvelles actions ou politiques publiques. Cela est particulièrement manifeste lorsqu'une approche concertée est au cœur du mandat des comités de gestion par bassin versant. En effet, la structure formelle de participation a tendance à faire place à une dynamique beaucoup plus informelle et complexe. C'est le cas de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec. L'ASO permet de considérer plusieurs éléments fondamentaux de l'action collective, notamment l'idée de relation de pouvoir, la confrontation des rationalités individuelles et la perspective dynamique des systèmes d'action organisés.

2.2 L'eau, objet aux rationalités multiples

La gestion actuelle de l'eau par bassin versant est influencée par une histoire relativement courte de programmes et de pratiques. Depuis le début du 20^e siècle, plusieurs rationalités – principalement issues de la communauté scientifique – ont motivé l'élaboration des programmes de gestion par bassin versant. Nous proposons ici un survol des trois perspectives dominantes.

Les premières initiatives de gestion de l'eau par bassin versant visent à une utilisation optimale des ressources en eau. Le *Tennessee Valley Authority Program* (1933) aux États-Unis est sans

Des politiques publiques aux dynamiques locales dans la gestion par bassin versant au Québec

doute l'exemple le mieux connu de cette vision (Mather, 1984; Sabatier *et al.*, 2005b; Teclaff, 1996). Principalement développés par des groupes d'ingénierie, les objectifs principaux sont la maximisation des activités humaines liées à l'eau, notamment la production d'hydroélectricité, l'utilisation efficace de l'eau aux fins d'irrigation et la protection face aux inondations du développement anthropique (Jarras, 1965). Les actions et politiques publiques sont orientées généralement vers la construction d'infrastructures et la gestion des débits.

D'un autre côté, le développement des sciences de l'environnement et d'une vision écosystémique ont contribué à la confirmation du bassin versant comme unité géographique la plus appropriée pour prendre en charge les problèmes de qualité de l'eau et de protection des habitats aquatiques : « *le développement d'une science écosystémique améliore la capacité de détecter de très faibles concentrations de résidus chimiques et fournit l'évidence que les systèmes écologiques sont interreliés [...]* » (traduction libre, Sabatier *et al.*, 2005a). Plusieurs initiatives centralisées apparaissent alors, notamment au sein des pays dits industrialisés. Les scientifiques identifient des normes de qualité de l'eau et une réglementation de type *command-and-control* est élaborée. Ce sont davantage les émissions ponctuelles qui y sont visées. Ce type de gestion par bassin versant suppose une forte capacité de surveillance et la possibilité d'imposer des amendes aux pollueurs pris en défaut (Simard et Lepage, 2004).

Enfin, la gestion intégrée par bassin versant est depuis une quinzaine d'années identifiée comme une voie intéressante pour régler les conflits d'usages de l'eau et ce, à des échelles locale ou internationale (Burton, 2002; Lasserre et Descroix, 2005). De même, comme le mentionne Serveiss, « [...] *même lorsque la science permet d'entrevoir de bonnes pratiques de gestion, il demeure difficile d'utiliser cette science dans la gestion des bassins versants car ceux-ci impliquent généralement de multiples arènes de juridiction, sont gérés par des organisations aux objectifs et responsabilités divergeant et sont composés de plusieurs individus aux intérêts propres* » (traduction libre, Serveiss, 2002). Les notions d'implication communautaire, d'approche concertée et de gouvernance participative sont ajoutées à la définition classique de la gestion par bassin versant. L'emphase est ainsi mise sur le processus démocratique supportant la gestion du bassin et non plus uniquement sur les enjeux hydriques.

Ces trois visions dominantes de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sont toujours présentes de nos jours. Cependant, avec la place grandissante qu'occupe l'acteur social dans la définition de l'action publique de l'eau, la confrontation institutionnalisée des rationalités se fait non plus uniquement dans la définition de l'approche, mais également lors de sa mise en œuvre. La nature de ces rationalités et l'échelle à laquelle elles se manifestent doivent être identifiées, d'autant plus qu'elles présentent des caractéristiques variées en fonction de la nature des enjeux hydriques, de la culture démocratique de la communauté et des expertises présentes chez les participants.

Afin de réaliser cette réflexion plus holistique sur la fonction des rationalités dans l'élaboration des politiques publiques de l'eau, nous soutenons l'importance de réaliser le recensement des rationalités de l'eau potentielles. À cette fin, nous utilisons la double caractérisation proposée par Baber et Bartlett (2005) : le champ d'application (rationalité fonctionnelle, substantielle et procédurale) et le champ d'intérêt (rationalité écologique, économique, technique, politique, symbolique et ainsi de suite). Par exemple, l'idée que l'eau est une ressource appropriable et commercialisable peut être une illustration d'une forme de rationalité économique substantielle. La reconnaissance des rationalités possibles – entre autres Baron et Isla, 2004, Grumbine, 1994, Naiman *et al.*, 2002, Rogers *et al.*, 2002, Slocombe, 1993 – vise deux objectifs. Primo, ce recensement théorique permet de détacher cette recherche d'un *a priori* trop normatif.

Toute forme de rationalité étant un apport à la dynamique sociale, il importe de considérer ces visions du monde comme caractéristiques dynamiques des acteurs sociaux. Secundo, la confrontation de ces rationalités théoriques et de celles observées lors de l'analyse organisationnelle permettra d'analyser l'évolution des rationalités au sein des dynamiques sociales de la GCEBV, ainsi que d'étudier les facteurs explicatifs de l'absence de certaines d'entre elles.

2.3 La rationalité dans la définition des politiques publiques de l'eau

Finalement, ce projet s'inscrit dans une réflexion plus large sur la définition des politiques publiques de l'eau. En ce sens, la dernière étape conceptuelle vise à intégrer les deux réflexions précédentes à trois théories vouées à l'analyse des politiques publiques : la théorie des choix rationnels institutionnels (*Institutional rational choice*), la conceptualisation de l'*Advocacy coalition framework* (similaire à l'approche par référentiels) et la thèse des courants de Kingdon (*Multiple-stream framework*) (voir Figure 2). Ces trois approches ont été choisies en raison de leur utilisation contrastée de l'idée de rationalité (Sabatier, 2007).

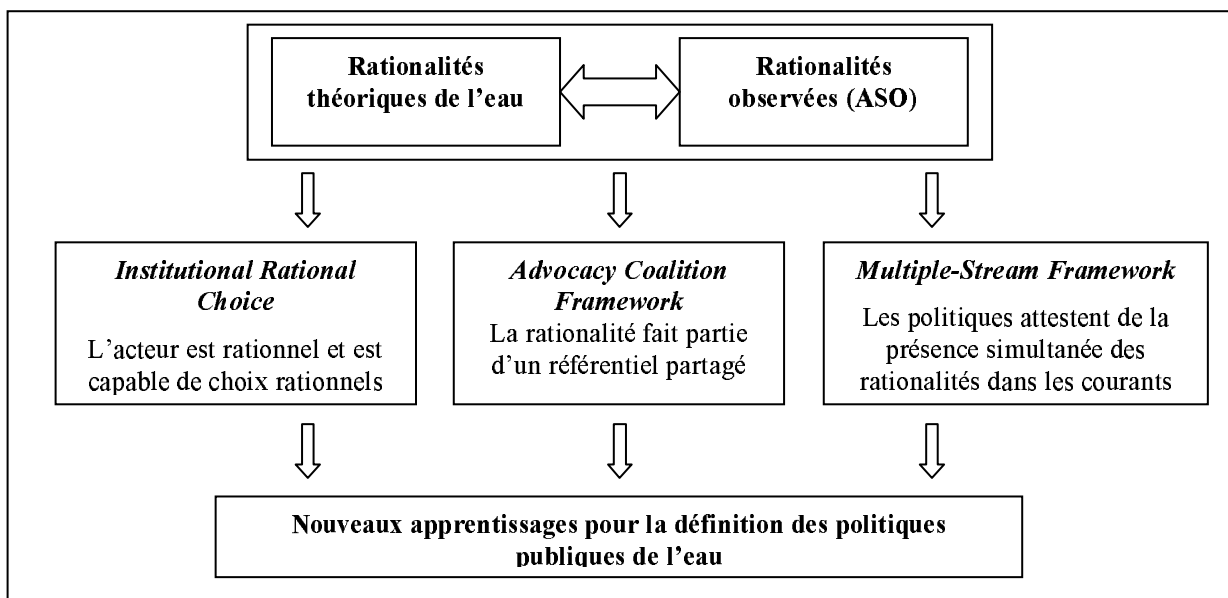


Figure 2 : La rationalité dans les processus de définition des politiques publiques de l'eau.

Dans la théorie des choix rationnels, l'hypothèse d'un acteur social rationnel est avancée (Ostrom, 1994; Ostrom, 2007). Cet acteur est capable de maximiser ses actions et son comportement et est ultimement capable d'un choix optimal dans un contexte où il posséderait toute l'information nécessaire à sa décision. En ce sens, la rationalité lui est en quelque sorte attribuée et considérée d'une manière relativement statique. L'acteur opérationnalise sa rationalité en fonction de l'information disponible.

Selon la perspective de l'*Advocacy coalition framework* (référentiel), la rationalité – avec les valeurs et les conceptions du monde – fait partie de référentiels d'action auxquels les acteurs sociaux adhèrent durant le processus de formulation des politiques publiques (Sabatier, 1988). Une politique particulière est ainsi liée au référentiel ayant suscité la plus forte adhésion. Ainsi, la présence de la rationalité est perçue clairement comme le résultat d'un construit social auquel les acteurs se rallient en plus ou moins grand nombre.

Des politiques publiques aux dynamiques locales dans la gestion par bassin versant au Québec

Finalement, le *Multiple-stream framework* tente d'expliquer comment les politiques publiques se forment dans un contexte d'ambiguïté (Lemieux, 1995; Zahariadis, 2007). S'intéressant principalement aux résultats du processus politique à un niveau national (ou provincial), cette approche insiste sur le couplage de trois courants distincts : le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant des priorités politiques. Selon ce cadre d'analyse, l'ambiguïté réfère à l'existence synchrone de plusieurs visions d'un problème ou d'une solution. La politique publique est la manifestation de la coexistence simultanée d'une explication compatible entre les trois courants ou encore, de rationalités compatibles entre la perception d'un problème, l'élaboration de sa solution et la pertinence politique de l'action.

Cette dernière étape de notre approche conceptuelle est l'occasion de confronter les recensements précédents de rationalités – rationalité de l'acteur et rationalités théoriques de l'eau – aux hypothèses découlant des trois théories choisies. Directement lié à l'étude de nos trois cas, les résultats permettront, nous l'espérons, d'apporter un nouveau regard contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique québécoise de gestion des bassins versants.

2.4 Méthodologie

La principale activité de cueillette de données est reliée à l'ASO. Reposant sur une approche inductive, l'ASO suppose la réalisation d'entretiens semi-directifs avec les acteurs sociaux des organismes de bassin versant ciblés. Environ vingt entretiens seront effectués pour chacun des trois cas d'étude. Ce nombre a été établi après l'examen de la participation des membres aux activités formelles de l'organisation. Considérant le principe de saturation propre à la recherche qualitative, ce nombre de participants actifs devrait s'avérer suffisant pour assurer une compréhension valable de la dynamique organisationnelle liée à la gestion des bassins versants étudiés. Aussi, un sondage sera produit pour analyser plus spécifiquement la non-participation (ou l'arrêt de participation) à la GCEBV. Ce questionnaire sera envoyé aux individus participant moins activement aux activités des organismes et les résultats seront utilisés complémentirement aux données des entretiens. Pour ce qui est du cadre d'analyse, le lecteur peut se référer à l'annexe méthodologique d'Erhard Friedberg (1988). Enfin, il importe de préciser qu'en fonction de la nature de cette méthodologie et du nombre de personnes impliquées, le nom des organismes de bassin versant sera gardé secret afin de préserver l'anonymat des répondants.

Pour ce qui est des deux autres facettes conceptuelles de ce projet, une revue de littérature représentera l'essentiel de la cueillette d'informations et l'analyse reposera sur une comparaison conceptuelle de la notion de rationalité entre les différentes théories utilisées.

3. La gestion par bassin versant au Québec

3.1 La Politique nationale de l'eau du Québec de 2002 et la gestion intégrée de l'eau par bassin versant

En 2002, le gouvernement du Québec adoptait la *Politique nationale de l'eau* (ci-après PNE). Cette politique est, entre autres, le résultat d'un ambitieux processus de consultation publique avec la population de la province (Québec, 2002a). Réalisée en 1998-1999, la *Commission sur la gestion de l'eau au Québec* (aussi connue sous le nom de *Commission Beauchamp*) a reçu

et analysé une multitude d'informations et d'opinions provenant d'experts et de citoyens. Trois questions spécifiques étaient initialement proposées par la Commission :

- (1) le Québec doit-il exporter son eau douce?
- (2) le Québec doit-il augmenter l'exploitation de ses sources d'eau souterraines? et
- (3) le Québec doit-il envisager la privatisation de ses services de distribution d'eau potable? (Québec, 2000).

Si ces questions constituaient le point de départ, la *Commission Beauchamp* fut rapidement entraînée vers une réflexion beaucoup plus globale et représente pour plusieurs la plus grande activité de participation publique de l'histoire du Québec. Des participants de tout azimut y ont discuté d'un large éventail de préoccupations. Les thèmes retenus dans le rapport final 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 (Québec, 2000).

Si la majeure partie de ces thèmes ont été abordés de manière relativement sectorielle, l'élaboration d'une approche de gestion intégrée de l'eau du Québec représente sans doute l'enjeu transversale interpellant le plus le gouvernement québécois. Conséquemment, suite à trois années d'évaluation de la part des institutions publiques concernées, le ministère de l'Environnement du Québec (ci-après MENV) adoptait sa PNE (Québec, 2002a). La gestion intégrée de l'eau s'y trouve divisée en deux orientations principales : la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent et la gestion par bassin versant. De son côté, la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent fut principalement définie comme la continuation et le renforcement d'un programme fédéral-provincial déjà en place depuis 1988, le Plan d'action Saint-Laurent (la phase actuelle 2005-2010 de ce plan est appelée Plan Saint-Laurent).

D'un autre côté, l'approche québécoise de gestion par bassin versant a d'abord été élaborée dans un objectif de restauration de qualité de l'eau (Québec, 2002a). Le MENV a identifié 33 bassins versants prioritaires se basant sur l'existence d'initiatives locales de gestion par bassin versant ou sur la présence d'enjeux hydriques majeurs. La Figure 3 montre la distribution de ces 33 bassins versants sur le territoire québécois. Pour chacun de ces bassins, un organisme de bassin versant (ci-après OBV) a été créé avec le mandat de réaliser un *Plan directeur de l'eau* (ci-après PDE). Chaque PDE doit comprendre : (1) la revue des enjeux environnementaux du bassin versant, (2) l'identification de tous les écosystèmes intéressants en milieux humides et aquatiques, (3) l'identification et la hiérarchisation des interventions potentielles et (4) un plan d'action (Québec, 2002a; Québec, 2002b). Un PDE est élaboré selon une approche collaborative au niveau de la communauté. Conséquemment, les OBV ont comme second mandat d'assurer la mise en œuvre d'une gouvernance participative à l'intérieur du bassin versant. Pour chaque OBV, une table de concertation est créée. Selon le cadre de référence élaboré par le MENV, la composition de ces tables doit permettre une représentation équilibrée des élus du milieu, des porteurs d'intérêts économiques et des représentants de la communauté (citoyens, groupes environnementaux, ...) (Québec, 2002b). Ces acteurs sociaux doivent participer aux débats visant à définir le PDE en fonction des préoccupations locales.

La mise en œuvre du PDE se concrétise par la signature de *Contrats de rivière* entre l'OBV et le partenaire concerné par l'action souhaitée (Québec, 2002a). Ces contrats peuvent être signés pour un large éventail d'actions, allant de l'acceptation d'une municipalité à investir plusieurs millions de dollars dans la construction d'une nouvelle usine de filtration des eaux usées à la

Des politiques publiques aux dynamiques locales dans la gestion par bassin versant au Québec

participation annuelle d'un riverain à un programme de nettoyage. Chaque contrat doit inclure les détails au sujet des coûts assumés par les différents partenaires, la planification des actions et le leadership assumé par chacun. Il est important de mentionner qu'un *Contrat de rivière* est négocié dans un esprit d'implication volontaire de la part du signataire et n'a aucune valeur légale. Si la signature contrevient à sa signature, aucune poursuite légale ne pourra être instituée sur la base de ce contrat.

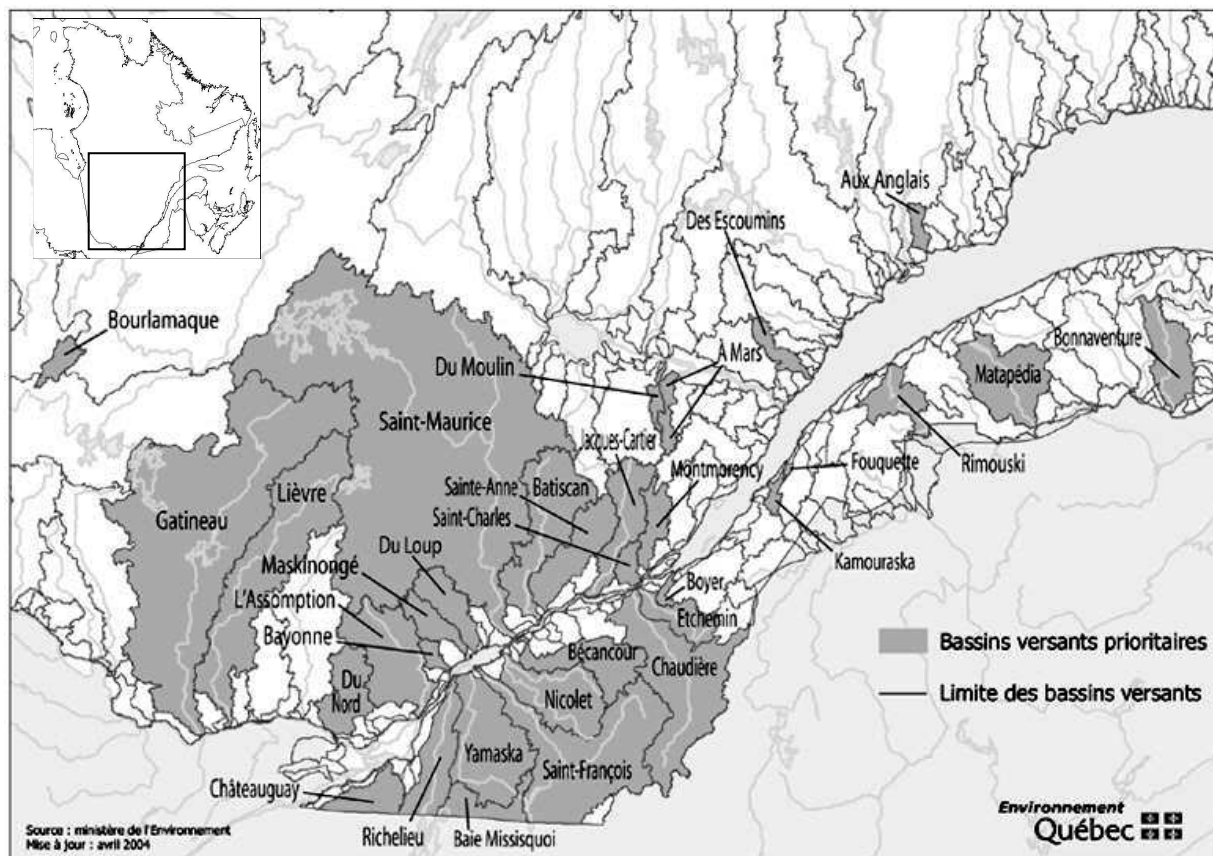


Figure 3 : La gestion par bassin versant au Québec : les 33 bassins versants prioritaires.

Finalement, la PNE confirme le support financier du gouvernement du Québec (Québec, 2002b). Cependant, il aura fallu attendre un an avant que le montant de cette participation ne soit confirmé. En 2003, le Ministre de l'Environnement engageait son ministère à verser un financement annuel statutaire de 65 000\$CAN pour chaque OBV (2,145 million \$CAN par année). Ce montant représente le financement de base de l'organisme et doit, selon l'esprit de la Politique, être bonifié par la communauté. Cette vision du financement représente une situation difficile pour les OBV étant donnée l'absence de mécanisme au Québec liant financièrement la gestion de l'eau aux utilisateurs et pollueurs (par un système de redevances ou une application du principe de pollueur-payeur) et le faible intérêt des municipalités à revoir leur distribution de leurs revenus découlant de l'imposition foncière. Ce financement précaire force les responsables des OBV à consacrer un temps considérable à la recherche de financement dans leur milieu ou auprès des organismes subventionnaires nationaux. Cette situation est d'autant plus complexe que les sources potentielles de financement appuient essentiellement les actions concrètes dans le milieu et non la réalisation d'activités de concertation. Des OBV peuvent ainsi choisir de réaliser des actions sur le terrain afin de

survivre financièrement même si ce choix entre en contradiction avec leur mandat premier d'assurer la gouvernance locale de l'eau.

3.2 Caractéristiques des trois cas d'études

Bien que cet article vise d'abord à exposer le cadre conceptuel de ce projet, il est pertinent de présenter brièvement les trois cas d'étude où sera réalisée la démarche empirique accompagnant cette théorisation. Le Tableau 1 contient les principaux attributs formels de chaque bassin versant (en fonction des données disponibles en décembre 2006).

Tableau 1 : Caractéristiques des bassins versants étudiés

	Bassin versant A	Bassin versant B	Bassin versant C
Superficie du bassin (km²)	2 689	10 230	2213
Population du bassin	16 251	346 513	154 347 (+36 381 résidents saisonniers)
Qualité de l'eau*	Amont : bonne Mi-bassin : mauvaise à très mauvaise Aval : satisfaisante	Amont : bonne à satisfaisante Mi-bassin : satisfaisante à douteuse Aval : douteuse à mauvaise	Amont : satisfaisante à douteuse Mi-bassin : douteuse Aval : douteuse
Nombre de municipalités	21	102	37
Population des 3 plus grandes municipalités	9 050 2 156 1 615	148 170 68 845 23 827	64 988 35 342 11 687
Activités anthropiques présentes**	Agriculture (12,2%) Activité forestière (82,3%) Zones urbanisées (0,5%) Activité minière	Agriculture (23%) Activité forestière (66%) Zones urbanisées (5%)	Agriculture (10%) Activité forestière (68%) Zones urbanisées (5%) Tourisme intensif (ski, golf)

*Évaluation basée sur l'Indice de qualité bactériologique et physico-chimique du Québec.

**Le pourcentage de superficie allouée à l'activité est indiqué lorsque la donnée est disponible.

Un survol rapide de ces données permet de considérer la variété des situations caractérisant chacun des bassins versants. Si les activités principales sont caractéristiques des milieux semi-urbanisés et ruraux du sud du Québec (agriculture et activité forestière), nous constatons tout de même une forte variation au niveau de la densité de population qui est respectivement de 6,04 hab/km² pour le bassin A, 33,87 hab/km² pour le bassin B et 69,75 hab/km² pour le bassin C (avec une pointe de 86,19 hab/km² durant la saison estivale). Un autre élément important à considérer est le fait que les bassins A et C s'écoulent du nord vers le fleuve Saint-Laurent alors que le bassin B suit un axe sud-nord, ce qui engendre des dynamiques d'inondation opposées. Enfin, l'historique de gestion par bassin versant y est également contrasté. Dans un cas, une initiative populaire de gestion par bassin existe depuis la fin des années 1980 et le MENV a choisi d'utiliser cette base d'action lors de la création de l'OBV découlant de la PNE. Pour un deuxième bassin, plusieurs initiatives de gestion de l'eau étaient déjà présentes. Le MENV et les premiers intervenants locaux ont décidé de fonder un nouvel organisme pour prendre en charge la GCEBV. Enfin, aucune organisation vouée directement à la gestion de l'eau n'avait vu le jour dans le dernier bassin lors de l'adoption de la PNE.

4. Discussion

Nous sommes aujourd'hui à mi-parcours dans la réalisation de ce projet de quatre ans. Plus d'une quarantaine d'entretiens ont été réalisés et, même si l'analyse n'en est qu'à ces débuts, il est possible d'avancer quelques questions en vue d'éventuelles discussions.

4.1 Quel doit être le rôle factuel des participants?

Cette question est sans doute quelque peu triviale. Plusieurs réflexions ont identifié théoriquement l'apport des participants issus des communautés à la GCEBV. Or, si ces individus représentent l'essence même d'une gouvernance locale participative, nous constatons rapidement au fil des entretiens que ces derniers ne partagent pas nécessairement une vision commune de leur implication. D'une perspective libérale où chaque participant défend ses propres intérêts dans un esprit de négociation à une vision plus collectiviste où les intérêts individuels sont éliminés du processus et où la décision est le résultat d'un consensus visant l'atteinte d'objectifs communs partagés (Baber et Bartlett, 2005), les répondants se positionnent de manières divergentes. Cette divergence étant également observée au sein d'un même OBV, une sous-question s'ajoute à la précédente : *quelle portée peut avoir une politique de l'eau produite par un comité de gouvernance locale où se retrouvent plusieurs tendances de participation?*

Cette question doit être reliée à certaines interrogations découlant de projets de recherche réalisés antérieurement. Sommairement, celles-ci peuvent être synthétisées en une question de légitimité :

- quelle est la légitimité des participants non-élus à œuvrer à la définition des politiques publiques de l'eau?
- quelle est la légitimité des acteurs non-économiques à discuter de la responsabilité de coûts relatifs au plan d'action élaboré collectivement? enfin,
- qui peut légitimement représenter l'environnement et les diverses préoccupations qui en découlent?

Trachtenberg et Focht (2005) ont identifié une série de critères clarifiant la légitimité procédurale et substantielle des participants. Nous croyons que cette présente discussion sur le positionnement participatif constitue un ajout intéressant à cette réflexion en constante évolution.

4.2 Quel doit être le mandat des OBV ? Gouvernance locale et/ou action terrain ?

Formellement, la PNE du Québec octroie un mandat de gouvernance locale aux OBV (Québec, 2002a). De manière factuelle, plusieurs de ces organismes ont été créés avant l'adoption de la Politique en raison d'une volonté locale d'agir sur la qualité du bassin versant. Également, compte tenue de leur situation financière précaire, certains doivent consacrer des efforts à la réalisation d'actions pour s'assurer un financement adéquat. Nos trois cas d'étude nous permettent de constater des réponses variées à cette situation d'opposition entre mandat formel et contraintes factuelles :

- (1) le comité de bassin doit seulement assurer la mise en œuvre de la gouvernance locale de l'eau et laisser ses membres réaliser des actions concrètes dans l'esprit du PDE,
- (2) le comité de bassin doit assurer la mise en œuvre de la gouvernance locale de l'eau et développer des partenariats d'action pour améliorer la qualité de l'eau et

- (3) le comité de bassin doit assurer la mise en œuvre de la gouvernance locale de l'eau et réaliser des actions concrètes.

Bernard Barraqué (1997) soutient, dans un article sur l'idée de subsidiarité appliquée aux politiques de l'eau européennes, que la réalisation d'action découlant des efforts de concertation est primordiale à la bonne santé d'une gestion de l'eau basée sur la participation de communautés locales. Dans le même sens, Margerum (1999) souligne, à partir de ses travaux sur la GCEBV aux États-unis et en Australie, l'importance pour les porteurs d'intérêts impliqués de mettre en œuvre rapidement des actions concrètes afin de bâtir la confiance et d'assurer un certain *momentum* au sein de l'organisme. D'un autre côté, ces deux auteurs mentionnent le risque possible de s'écarter des enjeux hydriques plus globaux en favorisant trop l'action locale. Ces observations soutiennent l'interrogation suivante : *est-il possible pour une seule organisation d'assurer la réalisation de ces deux mandats ?* Il n'est pas ici question de douter de la possibilité pour un organisme de développer les capacités nécessaires à ces tâches. Il s'agit plutôt de mentionner qu'à partir du moment où un OBV agit concrètement sur le bassin, il devient lui-même porteur d'intérêts et il pourrait lui devenir ardu d'assumer le leadership en matière de gouvernance de l'eau. Nos trois cas d'étude proposent trois réponses différentes à cette situation. La suite de l'analyse permettra d'identifier les avantages et les possibles limites de chacune de ces options.

4.3 En raison de l'influence des bureaux de directions sur les activités des OBV, comment peut-on généraliser un certain modèle de gouvernance locale de l'eau?

Les entrevues ont confirmé que pour plusieurs participants, la GCEBV ne représente pas un processus d'implication continu. En raison de la fréquence des rencontres (de 4 à 6 rencontres par années), du taux d'absentéisme et de la volonté relative des participants à s'impliquer, la direction des OBV, composée d'individus rémunérés pour travailler au fonctionnement de l'organisation, représente la principale source de stabilité de la gestion du bassin versant. À cette observation, nous devons ajouter la forte rotation dans la composition du comité d'administrateurs. En fonction de ces faits et des réponses obtenues lors des entretiens, nous constatons un tiraillement entre la volonté d'uniformiser la gestion intégrée de l'eau par bassin versant et de laisser libre court aux stratégies locales divergentes, telles qu'avancées à la section 4.2. Si la question du manque de flexibilité a souvent été avancée comme critique à la réglementation environnementale traditionnelle (Fiorino, 2004), la situation actuelle confronte les penseurs de la PNE à la question suivante : *jusqu'où doit aller la flexibilité de l'approche?*

Cette question est au cœur des débats actuels sur la gestion par bassin au Québec : *comment assurer une certaine uniformisation à la gouvernance locale de l'eau tout en respectant les spécificités de l'action locale?* Bibeault (2003) nous rappelle que les acteurs institutionnels ont historiquement démontré leur difficulté à agir efficacement dans la mise en œuvre de politique transversale. D'un autre côté, le gouvernement québécois n'a toujours pas relié financièrement la gestion locale de l'eau et la communauté. Si la PNE envisageait la révision du statut juridique de l'eau, la création d'un système de redevances et l'application des principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur, la situation actuelle favorise l'apparition de stratégies de survie variées et rend difficile toute tentative d'uniformisation.

4.4 Faisons-nous face à une évacuation possible de la rationalité individuelle au profit de la science et de la technique?

L'ASO nous a permis de constater que la connaissance scientifique est la principale source d'explication utilisée par les participants. Si nous ne doutons pas de l'importance de développer les connaissances scientifiques et techniques de l'eau appropriées à la prise de décision, nous trouvons surprenant que les acteurs de l'eau identifient facilement les rationalités justifiant leurs actions individuelles, mais ne parviennent que difficilement à expliquer les rationalités supportant l'action collective. D'abord, cette remarque justifie l'importance de poursuivre la réflexion sur les interactions entre scientifiques et non-scientifiques dans la gestion de l'environnement (Rhoads *et al.*, 1999; Steel *et al.*, 2003; Wolosoff et Endreny, 2002). Ensuite, nous pouvons expliquer cette observation par l'hypothèse suivante. Dans un contexte de recherche de consensus, les OBV du Québec ont généré deux types de comportement collectif. Lorsque le consensus est perçu comme possible, il n'existe généralement pas de différence marquée au niveau de la rationalité des acteurs de l'eau et la discussion est orientée vers une perspective de mise en œuvre et de compréhension des éléments scientifiques et techniques. Si le consensus semble impossible à atteindre, le sujet de dissension est évacué et il n'y a pas d'occasion d'en débattre.

Cette hypothèse doit toutefois être précisée de deux façons. Premièrement, l'évacuation d'un sujet ne signifie pas pour autant que le problème relié n'est pas pris en charge. Plusieurs de ces enjeux sont débattus au sein d'autres forums déjà établis, notamment les institutions gouvernementales et les administrations locales, ou même entre les acteurs de l'eau à l'extérieur de l'OBV. Les processus de régulation classiques demeurent présents dans la gestion des bassins versants et certains acteurs semblent leur vouer une confiance supérieure pour régler leurs problèmes. Deuxièmement, un sujet permettant aux acteurs de l'eau de débattre au niveau de leurs rationalités a été observé dans nos trois cas d'étude. Ce sujet peut être résumé par cette question : *un OBV doit-il exprimer publiquement une opinion face à un projet particulier pouvant affecter la qualité de l'eau ou des écosystèmes aquatiques?* Dans chacun des OBV étudiés, ce débat a opposé les tenants d'une rationalité écologique substantielle (l'OBV doit avant tout protéger l'eau et le bassin versant) à ceux défendant une rationalité fonctionnelle liée à la réalisation de la GCEBV (l'organisme ne peut se positionner contre un de ses membres afin d'assurer la participation de tous à la gouvernance locale 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. Bien que ce ne fut pas le cas pour nos bassins d'étude, l'absence d'acteur local prêt à défendre une rationalité écologique, comme se pourrait être le cas au sein de comités chargés de la gestion de bassin versant peu peuplé, nous ramène inévitablement se questionner sur le rôle des institutions gouvernementales en matière de défense de l'environnement.

5. Conclusion

Les approches collaboratives continuent d'être expérimentées dans la gestion des bassins versants. Si cette avenue semble prometteuse, plusieurs incompréhensions demeurent. Les résultats de ce projet auront d'importantes implications.

D'abord, l'analyse organisationnelle des dynamiques sociales de la GCEBV mènera à une meilleure compréhension des comportements des acteurs sociaux et de leur influence sur les succès et les limites de l'approche. Aussi, en mettant l'accent sur les dynamiques sociales internes et externes aux OBV, nous pourrions décrire plus fidèlement la relative importance des

activités formelles de concertation sur la définition d'une action collective visant l'amélioration de la qualité des bassins versants.

Ensuite, une analyse basée sur l'idée de rationalité est une voie intéressante pour considérer la gestion de l'eau selon une perspective multidisciplinaire. Si la multidisciplinarité et l'interdisciplinarité ont souvent rencontré des problèmes communicationnels, gérer l'eau en terme de rationalité demande aux scientifiques de revenir à l'essence de leur production de connaissance et pourrait devenir une voie pertinente pour revoir leur contribution à la prise en charge des enjeux environnementaux.

Enfin, la nature des enjeux environnementaux commande des actions rapides en matière de gestion de l'eau. En ramenant l'analyse sur le terrain de la rationalité, l'identification des avantages et limites d'une approche collaborative de gestion de l'environnement devient davantage tangible pour l'ensemble des participants et pourrait, nous l'espérons, devenir un langage pertinent dans la construction collective d'une relation humain-nature durable.

Bibliographie

- Baber W. F. & Bartlett R. V. (2005). *Deliberative environmental politics*. Cambridge, MIT Press.
- Baron, C. & Isla A. (2004). Modèles d'accès à l'eau in les villes d'Afrique sub-saharienne : entre efficacité et équité. *Sciences de la société*, Vol. 2005, N° 64, 157-173.
- Barraqué B. (1997). Subsidiarité et politiques de l'eau. Dans Faure A., *Territoires et subsidiarité*, Paris, L'Harmattan, p 165-201.
- Barrouch G. (1989). *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris, L'Harmattan.
- Bibeault J.-F. (2003). La gestion intégrée de l'eau : dynamique d'acteurs, de territoires et de techniques. *Cahiers de géographie du Québec*, Vo. 47, N° 132, 389-411.
- Burton J. (2002). La gestion intégrée des ressources en eau par bassin : au-delà de la rhétorique. Dans Lasserre F. et Descroix L. *Eaux et territoires : tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Clark B. T. *et al.* (2005). Watershed management and organizational dynamics: nationwide findings and regional variation. *Environmental management*, Vol. 36, N° 2, 297-310.
- Crozier M. & Friedberg E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris, Éditions du Seuil.
- Fiorino D. J. (2004). Flexibility. Dans Durant R. F., Fiorino D. J., O'Leary R. *Environmental governance reconsidered*, Cambridge, MIT Press, p 393-425.
- Friedberg E. (1988). *L'analyse sociologique des organisations*. Revue POUR, no. 28. Paris, L'Harmattan.
- Griffin C. B. (1999). Watershed councils: an emerging form of public participation in natural resource management. *Journal of the American water resources association*, Vol. 35, N° 3, 505-518.
- Grumbine R. E. (1994). What Is Ecosystem Management?. *Conservation Biology*, Vol. 8, N° 1, 27-38.
- Heathcote I. (1998). *Integrated watershed management: principles and practice*. New York, John Wiley & Sons.

Des politiques publiques aux dynamiques locales dans la gestion par bassin versant au Québec

- Korfmacher K. S. (2001). The Politics of Participation in Watershed Modeling. *Environmental Management*, Vol. 27, N° 2, 161-176.
- Larras J. (1965). *L'aménagement des cours d'eau*. Paris, Presses universitaires de France.
- Lasserre F. & Descroix L. (2005). *Eaux et territoires : tension, coopérations et géopolitique de l'eau*. Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- Lemieux V. (1995). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval.
- Lubell M. (2004). Collaborative environmental institutions: all talk and no action?. *Journal of policy analysis and management*, Vol. 23, N° 3, 549-564.
- Lubell M. (2004). Resolving conflict and building cooperation in the National Estuary Program. *Environmental management*, Vol. 33 N° 5, p 677-691.
- Margerum R. D. (1999). Integrated Environmental Management : The Foundations for Successful Practice. *Environmental Management*, Vol. 24, N° 2, 151-166.
- Massardier G. (2003). *Politiques et actions publiques*. Paris, Armand-Colin.
- Mather J. R. (1984). *Water resources: distribution, use and management*. New York, John Wiley & Sons.
- Michaels S. (2001). Making collaborative watershed management work: the confluence of state and regional initiatives. *Environmental management*, Vol. 27, N° 1, 27-35.
- Milot N. & Lepage L. (2004). La logique des acteurs dans une approche participative d'adaptation aux changements climatiques. *Proceeding of 18th Canadian water resource association meeting (CWRA)*, Montreal.
- Mitchell B. (2005). Integrated water resource management, institutional arrangements, and land-use planning. *Environment and planning A*, Vol. 37, N° 8, 1335-1352.
- Naiman R. J., Bunn S. E., Christer Nilsson C., Petts G. E., Pinay G. & Thompson L. C. (2002). Legitimizing fluvial ecosystems as users of water: an overview. *Environmental management*, Vol. 30, N° 4, 455-467.
- Ostrom E. (2007) Institutional rational choice. Dans Sabatier P. A. *Theories of the policy process*, Cambridge, Westview Press.
- Ostrom E., Gardner R. & Walker J. (1994). *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Détroit, University of Michigan Press.
- Québec (2000). *L'eau, ressource à protéger et à mettre en valeur*. Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec.
- Québec (2002a). *L'eau, la vie, l'avenir : politique nationale de l'eau*. Québec, Environnement Québec.
- Québec (2002b). *Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*. Québec, Ministère de l'Environnement du Québec.
- Rhoads B. L., Wilson D., Urban M. & Herricks E. E. (1999). Interaction between scientists and nonscientists in community-based watershed management: emergence of the concept of stream naturalization. *Environmental management*, Vol. 24, N° 3, 297-308.
- Rogers P., De Silva R. & Bhatia R. (2002). Water is an economic good: how to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability. *Water policy*, Vo. 2002 N° 4, p 1-17.
- Sabatier P. A. (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, Vol. 21, N° 2-3, 129-168.

- Sabatier P. A. (2007) *Theories of the policy process*, Cambridge, Westview Press.
- Sabatier P. A., Focht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz A. & Matlock M. (2005a). Collaborative approaches to watershed management. Dans Sabatier P. A., Focht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz A., Matlock M., *Swimming upstream*, Cambridge, MIT Press, p 3-21.
- Sabatier P. A., Weible C. & Ficker J. (2005b). Eras of water management in the United States: implications for collaborative watersheds approaches. Dans Sabatier P. A., Focht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz A., Matlock M., *Swimming upstream*, Cambridge, MIT Press, p 23-52.
- Serveiss V. B. (2002). Applying ecological risk principles to watershed assessment and management. *Environmental management*, Vol. 29, N° 2, 145-154.
- Simard L. & Lepage L. (2004). Gestion publique de l'environnement au Québec : quel bilan à l'heure de la concertation. Dans Bernier R. (dir.) *L'État québécois au XXIème siècle*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p 352-379.
- Slocombe D. S. (1993). Environmental Planning, Ecosystem Science, and Ecosystem Approaches for Integrated Environment and Development. *Environmental Management*, Vol. 17, N° 3, 289-303.
- Steel B., List P., Lach D. & Shindler B. (2003). The role of scientist in the environment policy process: a case study from the American west. *Environmental, Science and Policy*, Vol. 7 N° 1, 1-13.
- Tarlock A. D. (2003). The potential role of local government in watershed management. *Pace environmental law review*, Vol. 20 N° 2, 149-176.
- Teclaff L. A. (1996). Evolution of the river basin concept in national and international water law. *Natural resources journal*, Vol. 36, N° 2, 359-391.
- Trachtenburg Z. & Focht W. (2005) Legitimacy and watershed management: the role of public participation. Dans Sabatier P. A., Focht W., Lubell M., Trachtenberg Z., Vedlitz A. and Matlock M., *Swimming upstream*, Cambridge, MIT Press, p 53-82.
- van Asselt M. B. A. & Rijkens-Klomp N. (2002). A look in the mirror: reflection on participation in Integrated Assessment from a methodological perspective. *Global Environmental Change*, Vol. 12, N° 4, 167-184.
- Wolosoff S. E. & Endreny T. A. (2002). Scientist and policy-maker response types and times in suburban watersheds. *Environmental management*, Vol. 29, N° 6, 729-735.

JSE-MILOT-Manuscrit-2007-04-20.doc (version du 0 XXX 0000)