

UNE GESTION DURABLE DE L'ENVIRONNEMENT POUR LE QUÉBEC

Par David Beauvais

Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement en vue de l'obtention
du grade de Maître en environnement (M.Env.)

Sous le direction de M. Jean-Paul Raïche

CENTRE UNIVERSITAIRE DE FORMATION EN ENVIRONNEMENT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Sherbrooke, Québec, Canada, 25 septembre 2012

SOMMAIRE

Mots clés : Gestion en commun, cogestion, gestion étatique, développement durable, parties prenantes, participation, tragédie du bien commun

La gestion de l'environnement du Québec est étatique, centralisée, au processus décisionnel de type « *top-down* ». L'État gère seul l'environnement pour la collectivité. Il est raisonnable de croire que ce type de gestion intègre peu les principes du développement durable. La gestion en commun s'oppose à la gestion étatique en plusieurs points. La gestion se fait par des institutions locales où le partage du pouvoir et des responsabilités se fait entre les parties prenantes. La collectivité gère l'environnement pour la collectivité. Il est raisonnable de croire qu'une gestion en commun intègre convenablement les principes du développement durable.

L'objectif principal de cet essai est donc d'identifier un mode de gestion en commun répondant davantage aux principes du développement durable que ne peut le faire la gestion de l'environnement du Québec.

L'ensemble de la démarche analytique a permis de constater que la gestion en commun répondait davantage aux principes du développement durable que ne pouvait le faire la gestion actuelle de l'environnement. Il a également été constaté que la gestion communautaire des ressources naturelles était le type de gestion en commun à privilégier en raison d'un ratio « parties prenantes/État » optimal.

En fonction de l'ensemble des constats de cet essai, il est recommandé de revoir la gestion de l'environnement du Québec afin d'impliquer davantage la population et les parties prenantes dans le processus décisionnel, mais également dans l'ensemble de la gestion. Des recommandations plus spécifiques ont été émises dans l'éventualité d'une réorganisation institutionnelle pour la gestion de l'environnement.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mon directeur d'essai, M. Jean-Paul Raïche, d'avoir accepté de me diriger dans la réalisation de cet essai. Son expérience a assurément bonifié le contenu de mon essai. Son dynamisme et son implication m'ont beaucoup inspiré.

Je tiens également à remercier tous les enseignants qui ont suscité l'intérêt en moi et qui ont toujours répondu calmement et professionnellement à mes innombrables questions.

En terminant, je tiens particulièrement à remercier mes parents et mes amis proches, sans qui le chemin aurait été beaucoup plus tortueux. Merci à vous!

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 Mise en contexte.....	3
2 Méthodologie.....	6
2.1 Caractérisation des modes de gestion à l'étude.....	6
2.2 Application du développement durable par les modes de gestion à l'étude.	7
2.3 Comparaison des modes de gestion à l'étude.	8
3 La gestion de l'environnement au Québec.....	9
3.1 Compétences fédérales	10
3.1.1 Environnement Canada.....	11
3.1.2 Loi canadienne sur la protection de l'environnement	11
3.1.3 Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.....	13
3.2 Compétences provinciales	14
3.2.1 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	14
3.2.2 Loi sur la qualité de l'environnement	15
3.2.3 Code civil du Québec et Code de procédure civile	22
3.3 Compétences municipales	23
3.3.1 Loi sur les compétences municipales	23
3.3.2 La loi sur l'aménagement et l'urbanisme	24
3.3.3 Disposition de la Loi sur la qualité de l'environnement	24
3.4 Développement durable.....	25
3.5 Analyse critique de la gestion actuelle de l'environnement.....	26
4 La gestion en commun.....	30
4.1 Autogestion.....	35
4.1.1 Les conservancies (Namibie).....	36
4.1.2 Analyse critique de l'autogestion.....	39
4.2 La gestion de terroir.....	42
4.2.1 Les Commissions villageoises de gestion du terroir (Burkina Faso)	44
4.2.2 Analyse critique de la gestion du terroir.....	47
4.3 La gestion communautaire des ressources naturelles	50

4.3.1	Les aires fauniques communautaires (Québec)	53
4.3.2	Analyse critique de la gestion communautaire des ressources naturelles	56
4.4	La cogestion.....	62
4.4.1	La pêche aux îles Lofoten (Norvège)	65
4.4.2	Analyse critique de la cogestion.....	69
4.5	La gestion collaborative.....	73
4.5.1	Les Organismes de bassins versants (Québec)	76
4.5.2	Analyse comparative de la gestion collaborative	86
5	Application du développement durable par les modes de gestion à l'étude.	90
5.1	Principe « a » : santé et qualité de vie	90
5.2	Principe « b » : équité et solidarité sociale	91
5.3	Principe « c » : protection de l'environnement.....	92
5.4	Principe « d » : efficacité économique	94
5.5	Principe « e » : participation et engagement.....	95
5.6	Principe « f » : accès au savoir	96
5.7	Principe « g » : subsidiarité	97
5.8	Principe « h » : partenariat et coopération intergouvernementale	98
5.9	Principe « i » : prévention.....	99
5.10	Principe « j » : précaution.....	99
5.11	Principe « k » : préservation de la biodiversité	99
5.12	Principe « k » : protection du patrimoine culturel	100
5.13	Principe « m » : respect de la capacité de support des écosystèmes	101
5.14	Principe « n » : production et consommation responsables.....	102
5.15	Principe « o » : pollueur-payeur	103
5.16	Principe « p » : internalisation des coûts	103
6	Analyse comparative	105
7	Recommandations	108
	CONCLUSION	111
	RÉFÉRENCES	113

LISTE DES FIGURES

Figure 3.1 : Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	20
Figure 4.1 : Les statuts de propriété et les droits leur étant accordés	33
Figure 4.2 : La cogestion et les parties prenantes	62
Figure 4.3 : Ensemble des relations en cogestion	63
Figure 4.4 : Structure organisationnelle de la gestion de la pêche à Senja	68
Figure 4.5 : Cycle de gestion intégrée de l'eau par bassin versant	82

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 3.1 : Forces et faiblesses du mode de gestion actuel.	29
Tableau 4.1 : Comparaison des modes de gestion en commun.	35
Tableau 4.2 : Forces et faiblesses de l'autogestion.	42
Tableau 4.3 : Forces et faiblesses de la gestion de terroir.	49
Tableau 4.4 : Forces et faiblesses de la gestion communautaire des ressources naturelles.	61
Tableau 4.5 : Forces et faiblesses de la cogestion.	72
Tableau 4.6 : Composantes de la gestion de bassin versant en fonction de leur structure de base	76
Tableau 4.7 : Principales caractéristiques de la gestion de bassin versant au Québec	84
Tableau 4.8 : Forces et faiblesses de la gestion collaborative.	89

LISTE DES ACRONYMES, DES SYMBOLES ET DES SIGLES

AFC	: Aire faunique communautaire
BAPE	: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
CBNRM	: Community-base natural resources management
CRÉ	: Conférence régionale des élus
CVGT	: Commission villageoise de gestion du terroir
CWP	: Center watershed partnerships
LCEE	: Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
LCPE	: Loi canadienne sur la protection de l'environnement
LQE	: Loi sur la qualité de l'environnement
MDDEP	: Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRC	: Municipalité régionale de comté
MRNF	: Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
OBV	: Organisme de bassin versant
PDE	: Plan directeur de l'eau
ROBVQ	: Regroupement des Organismes de Bassin Versant du Québec
SEPAQ	: Société des établissements de plein air du Québec
TRNEE	: Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

INTRODUCTION

Il y a déjà plusieurs décennies que les premiers signaux d'alarme ont été lancés quant à la dégradation de l'environnement. Depuis, de nombreuses initiatives ont tenté de remédier à la situation. Il semble toutefois que ces initiatives n'aient pas été à la mesure du problème.

Popularisé en 1987 par le rapport Brundtland (CMED, 1988), puis adopté en 1992 par la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, le concept de développement durable est aujourd'hui considéré comme l'une des solutions prometteuses et celui-ci est inséré dans la législation de plusieurs États. C'est notamment le cas du Québec qui adopta, en 2006, la *Loi sur le développement durable*.

La gestion de l'environnement au Québec est de type étatique, centralisé, où la prise de décision suit la logique de management « *top-down* ». Il est vrai que la *Loi sur le développement durable* demande aux ministères et aux organismes gouvernementaux d'intégrer le développement durable à leurs actions. Cela semble néanmoins insuffisant pour que la gestion réponde véritablement aux principes du développement durable. La gestion en commun se présente comme une alternative à la gestion actuelle de l'environnement. Basé sur la participation des parties prenantes, ce mode de gestion semble beaucoup plus conforme à un développement durable tel que défini par la *Loi sur le développement durable* du gouvernement québécois.

L'objectif principal de cet essai est donc d'identifier un mode de gestion en commun répondant davantage aux principes du développement durable que ne peut le faire la gestion de l'environnement du Québec. Les objectifs spécifiques étant de caractériser la gestion actuelle de l'environnement au Québec, de caractériser les différents modes de gestion en commun, d'évaluer l'application du développement durable par les modes de gestion à l'étude et de comparer la gestion de l'environnement du Québec et les différents modes de gestion en commun.

La démarche analytique consiste tout d'abord à caractériser la gestion de l'environnement du Québec. Cette caractérisation se terminera par une analyse critique où, entre autres, les forces et les faiblesses de cette gestion seront identifiées. Le même exercice se fera pour les différents modes de gestion en commun. Soit, l'autogestion, la gestion du terroir, la gestion communautaire des ressources naturelles, la cogestion et la gestion collaborative. À la différence de la gestion actuelle de l'environnement, une étude de cas sera présentée pour chacun d'eux. Les études de cas permettront de mieux comprendre le mode de gestion en question, d'observer son application au sein des communautés locales et ultimement, d'approfondir la caractérisation. Une analyse critique terminera les caractérisations, entre autres, en identifiant leurs forces et leurs faiblesses. Par la suite, la capacité d'intégration du développement durable des modes de gestion à l'étude sera évaluée. En fait, chaque mode de gestion sera mis en relation avec les seize principes de la *Loi sur le développement durable* du Québec afin de déterminer en quoi il intègre ou peut intégrer le développement durable. La démarche analytique se terminera par une analyse comparative de la gestion de l'environnement du Québec et de la gestion en commun.

L'ensemble de la démarche analytique de cet essai aura permis d'approfondir les connaissances sur la gestion de l'environnement du Québec et sur les différents modes de gestion en commun. Il aura également permis d'avoir une idée raisonnée et éclairée sur ce qu'une gestion de l'environnement doit inclure afin d'être durable. Des recommandations seront donc émises quant à la gestion de l'environnement du Québec.

La structure de cet essai suit identiquement la structure de la démarche analytique. Suite à la mise en contexte et la méthodologie, la gestion de l'environnement sera traitée, suivie de la gestion en commun, de l'application du développement durable par les modes de gestion à l'étude, l'analyse comparative et les recommandations.

1 MISE EN CONTEXTE

La révolution industrielle a modifié considérablement le fonctionnement des sociétés occidentales. Le milieu urbain s'est développé, l'utilisation des combustibles fossiles s'est généralisée et l'économie de marché a remplacé l'économie de subsistance. La croissance économique était le but, l'environnement la ressource première et la population, la force de travail. Dès lors, les problèmes sociaux se sont amplifiés et des signes de dégradation de l'environnement sont apparus.

Depuis, l'industrialisation s'est réalisée dans la plupart des pays de l'hémisphère nord. La population mondiale était de 978 millions d'êtres humains en 1800 (United Nations, 1999). Elle est maintenant estimée à 7 milliards d'êtres humains (United Nations, 2010). Malheureusement, la dégradation de l'environnement a suivi cette tangente et de plus en plus de désastres écologiques surviennent. Les ressources naturelles s'épuisent et l'économie montre périodiquement des signes de défaillances. Plusieurs problèmes sociaux importants perdurent et d'autres apparaissent. La situation est plus que préoccupante.

Le mode de fonctionnement basé sur la croissance économique est remis en question et des alternatives à celui-ci sont recherchées. Plusieurs initiatives ont été mises en oeuvre afin de remédier à cette situation de crise. L'une d'entre elles est la création, en 1983, de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement, aussi connue sous le nom de Commission Brundtland (PNUE, 2002). Cet organe des Nations Unies fut créé afin de dresser le portrait de la situation socioéconomique et environnementale de la planète et de présenter ses conclusions. En 1987, elle publie le Rapport Brundtland (CMED, 1988). En plus de faire état de la situation actuelle, ce rapport jette les bases du développement durable et popularise le concept. Selon le rapport Brundtland, le développement durable :

« ... est un mode de développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. »

Le développement durable semble être une des avenues à suivre afin de sortir de cette crise socioéconomique et environnementale et la plupart des états emboîtent le pas vers ce développement plus respectueux et durable.

La gestion étatique est souvent lourde, inefficace et incapable de déterminer et contrôler les pratiques usuelles des populations en matière environnementale (Ballet, 2012; Hanna, 1998; Baumann *et al.*, 2004). Incapable de faire respecter les lois et les règlements, la qualité de l'environnement se détériore (Delville, 2005). Incapables de bien comprendre les réalités et les pratiques locales et de contrôler l'accès aux ressources, ces dernières s'épuisent. Apparemment, la gestion par la propriété privée ne donnerait pas de meilleurs résultats (Weber, 1995; Delville, 2005). De plus, celle-ci semble créer des inégalités, produire de l'exclusion et par le fait même, être source de conflits au sein des communautés. Dans les deux cas, il y a un libre accès à la ressource et la tragédie du bien commun prend tout son sens.

La gestion de l'environnement au Québec est principalement étatique. Par l'entremise d'un ministère, l'état québécois élabore les plans et les programmes de conservation, de protection et de gestion de l'environnement et s'assure du respect de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Certains aspects de la législation sont relégués aux Municipalités régionales de comté (MRC), aux municipalités et à des organismes paragouvernementaux. La gestion de l'environnement du Québec prend en considération les parties prenantes dans différents processus décisionnels et dans certaines situations, il peut y avoir de la consultation. Bien que la gestion québécoise de l'environnement présente certains avantages, elle a assurément les faiblesses d'une gestion étatique telles que présentées précédemment.

Les partisans d'une forte participation de la communauté dans la gestion des ressources naturelles reprennent l'argument anthropologique néomarxiste selon lequel l'intrusion de l'État a aliéné les utilisateurs des ressources et a sapé leurs institutions (Wolf, 1982). La concentration du pouvoir, intrinsèque à la gestion par la propriété privée ou la gestion étatique, éloigne la population des décisions essentielles la concernant. La population s'en

dégage petit à petit et avec le temps, elle ne se sent plus concernée (Borrini-Feyerabend, 2000; Banuri et Amalric, 1992). La gestion en commun se présente comme une alternative à cette gestion aliénante répondant si peu aux principes du développement durable (Pomeroy, 1999; Baumann *et al.*, 2004; Berkes, 2006). Opposée à la gestion privée ou étatique sur plusieurs points, elle propose un réseau décentralisé du pouvoir en fonction de la propriété collective et de la réalité socioéconomique et environnementale du territoire (Hanna, 1998; Baumann *et al.*, 2004). Par la gestion en commun, la population se réapproprie son milieu de vie et s'assure de le préserver tout en participant à l'émancipation de sa communauté.

2 MÉTHODOLOGIE

La démarche analytique utilisée afin d'atteindre les objectifs spécifiques de cet essai est présentée dans cette section. La méthodologie est structurée en fonction des quatre objectifs spécifiques. Soit, de caractériser la gestion de l'environnement au Québec ainsi que les différents modes de gestion en commun, d'évaluer l'application du développement durable par les modes de gestion à l'étude et de comparer les modes de gestion à l'étude entre eux.

2.1 Caractérisation des modes de gestion à l'étude.

Une recherche documentaire a permis de recueillir de l'information sur la gestion de l'environnement en général, et plus spécifiquement, sur la gestion de l'environnement au Québec et sur les différents modes de gestion en commun.

Au Québec, la gestion de l'environnement se fait principalement par l'État. En fait, les compétences en matière d'environnement sont partagées entre le Gouvernement du Canada, le Gouvernement du Québec et les instances municipales. La caractérisation de la gestion actuelle de l'environnement s'est faite selon ce schéma. Celle-ci a donc débuté avec la gestion fédérale, s'est poursuivie avec la gestion provinciale et s'est terminée par la gestion municipale. En raison de la nature de ce type de gestion, une revue de la législation, de la réglementation et de tout texte de loi, protocole ou directive touchant de près ou de loin l'environnement a été effectuée. Les éléments clés de la gestion de l'environnement du Québec ont été identifiés et présentés. Un portrait sommaire du développement durable au Canada a également été présenté. La caractérisation de la gestion de l'environnement du Québec s'est conclue par une analyse critique permettant, entre autres, d'avoir une vue d'ensemble de ce mode de gestion et de déterminer ses forces et ses faiblesses. Un tableau compilant ces forces et ces faiblesses a été présenté.

L'une des difficultés liées la caractérisation des modes de gestion en commun est de nature étymologique. Par exemple, certains auteurs considèrent que la cogestion est l'équivalent de

la gestion participative, aussi appelée gestion en commun. Pour d'autres, la cogestion est un mode de gestion en soi, possédant ses propres particularités, et incluse dans la gestion en commun. Afin de statuer sur ce qui fait partie de la gestion en commun ou non et d'éviter toutes contradictions dans les propos de cet essai, la classification de Méral (2004) a été adoptée. Selon cette classification, la gestion en commun se retrouve sous cinq variantes, soit la gestion du terroir, la gestion communautaire des ressources naturelles, la cogestion, la gestion collaborative et la gestion adaptative. Aux fins de l'exercice, la liberté a été prise d'ajouter l'autogestion à la classification de Méral (2004) et d'en soustraire la gestion adaptative.

La gestion en commun dans son ensemble a tout d'abord été caractérisée. Ensuite, pour chaque mode de gestion en commun, il y a eu une caractérisation, une étude de cas et une analyse critique. Ainsi il a été possible d'avoir une vue d'ensemble sur chaque mode de gestion en commun, d'observer leur application dans les communautés et de déterminer leurs forces et leurs faiblesses. Un tableau compilant ces forces et ces faiblesses a été présenté pour chaque mode de gestion en commun.

2.2 Application du développement durable par les modes de gestion à l'étude.

Cette étape de la démarche analytique a permis d'approfondir les connaissances sur les modes de gestion à l'étude, mais surtout, de voir à quel point ces modes de gestion s'insèrent dans une vision de développement durable. Pour ce faire, chaque mode de gestion a été mis en relation avec les seize principes de la *Loi sur le développement durable* du Gouvernement du Québec. En fait, il a été déterminé en quoi ces modes contribuent ou peuvent contribuer aux seize principes du développement durable.

2.3 Comparaison des modes de gestion à l'étude.

L'analyse comparative des modes de gestion à l'étude est venue finaliser la démarche analytique de cet essai. La gestion de l'environnement a été comparée à la gestion en commun et les différents modes de gestion en commun ont été comparés entre eux.

À cette étape de la démarche, toute l'information recueillie au sujet des modes de gestion de l'environnement a été parcourue explicitement, synthétisée et analysée. Ce faisant, les constats proviennent d'une littérature appliquée à une démarche analytique et non d'un simple jugement personnel. Il va de soi que ces constats ne sont pas totalement libres de subjectivité. Ils ont cependant le mérite d'être éclairés et de suivre une certaine logique.

3 LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT AU QUÉBEC

La gestion de l'environnement au Québec est sous la responsabilité de l'état. La gestion étatique est souvent associée à une forte concentration des pouvoirs. La situation québécoise diffère quelque peu par le fait que trois paliers gouvernementaux se partagent la gestion de l'environnement. Soit, le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les autorités municipales. Les deux premiers ont un pouvoir législatif conféré par la Constitution du Canada tandis que le dernier n'a qu'un pouvoir de réglementation conféré par des lois habilitantes. Les lois fédérales sont adoptées conjointement par le Sénat et la chambre des communes. Les lois québécoises sont adoptées par l'Assemblée nationale du Québec. Quant aux règlements, ils sont généralement instaurés par les ministères et parfois les municipalités.

La gestion étatique implique une propriété publique du territoire. L'État est donc responsable de gérer le territoire pour le bien et l'intérêt du plus grand nombre. Cela se traduit, entre autres, par la création d'entreprises publiques telles qu'Hydro-Québec pour la production hydroélectrique ou la Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ) pour la gestion des parcs naturels. Généralement, l'État favorise l'implantation d'entreprises génératrices de redevances (Grammond, 2008). Le Plan Nord annoncé en 2011 par le gouvernement du Québec représente bien cette tendance. L'État s'assure néanmoins de garder tout titre de propriété.

Le gouvernement du Québec a beaucoup de pouvoir en ce qui concerne son territoire. L'article 109 de la Constitution canadienne attribue la propriété des terres publiques aux provinces. L'article 92(5) et 92A leur donne la compétence de légiférer sur ces terres. L'article 92(8) l'autorise à créer des institutions municipales et locales. Ces dernières ayant quelques pouvoirs de gestion territoriale par l'entremise de réglementations, des plans d'aménagement du territoire et de lois habilitantes. En somme, l'État québécois prend la plupart des décisions, et ce, bien souvent au détriment des décideurs locaux (Grammon, 2008).

La conscience environnementale est l'une des caractéristiques souvent attribuées aux peuples autochtones occupants le territoire canadien d'antan. Par contre, les Occidentaux venus s'établir sur ce même territoire n'avaient pas encore compris la nécessité de protéger l'environnement. Ceci fut également le cas lors de la création de la *Constitution du Canada* en 1867. Cette loi définit, entre autres, la structure fédérale du pays ainsi que les compétences attribuées aux paliers gouvernementaux. Rien n'aborde spécifiquement l'environnement. Ce faisant, toutes questions d'environnement étaient alors traitées par l'entremise de lois fédérales et provinciales pouvant toucher de près ou de loin l'environnement.

Aujourd'hui, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) du gouvernement fédéral et la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) du gouvernement provincial s'ajoutent aux dispositions environnementales des différentes lois déjà en place et donnent les outils nécessaires à ces gouvernements pour légiférer précisément en matière d'environnement. D'autres lois et règlements viennent compléter la gestion de l'environnement sur des aspects plus spécifiques tels que l'évaluation environnementale, la gestion des forêts ou l'utilisation de pesticides.

Cette section présente sommairement les principaux outils législatifs fédéraux, provinciaux et municipaux dictant la gestion de l'environnement au Québec. Les principales compétences fédérales en matière d'environnement seront d'abord présentées et ensuite celles du provincial et du municipale.

3.1 Compétences fédérales

Le gouvernement fédéral joue un rôle déterminant dans la gestion environnementale du Québec. Cette sous-section présente sommairement le ministère responsable de l'environnement, appelé Environnement Canada, ainsi que deux lois majeures en environnement. Soit, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement 1999* et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

3.1.1 Environnement Canada

Le ministère fédéral de l'Environnement, appelé Environnement Canada, a été créé en 1971. Ce ministère a pour mandat de préserver et améliorer la qualité de l'environnement naturel, des ressources renouvelables et des ressources en eau du Canada. Il a aussi le mandat d'assurer un service météorologique pour l'ensemble du Canada, d'appliquer la législation sur les eaux limitrophes et de coordonner les politiques et les programmes environnementaux au nom du gouvernement fédéral (Environnement Canada 2012).

Une quinzaine de lois à caractère environnementales sont gérées par Environnement Canada dont la plus importante est la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999*.

3.1.2 Loi canadienne sur la protection de l'environnement

La LCPE est la principale loi fédérale quant à la protection de l'environnement. L'approche privilégiée par la LCPE est la prévention de la pollution et la gestion des risques associés aux substances toxiques nocives (Environnement Canada, 2012). Les autres champs couverts par la LCPE étant les conséquences qu'ont sur l'environnement les substances biotechnologiques, la pollution marine, l'immersion de substances en mer, les émissions des véhicules, moteurs et équipements, les combustibles, les déchets dangereux. Les exigences gouvernementales relatives aux urgences environnementales sont également traitées par cette loi.

La LCPE est composée d'une déclaration, d'un préambule, de dispositions liminaires et de douze parties traitant de différents volets de la protection de l'environnement. Ces volets sont présentés ci-dessous :

- Partie 1 : Exécution
- Partie 2 : Participation du public

- Partie 3 : Collecte de l'information et établissement d'objectifs, de directives et de codes de pratique
- Partie 4 : Prévention de la pollution
- Partie 5 : Substances toxiques
- Partie 6 : Substances biotechnologiques animées
- Partie 7 : Contrôle de la pollution et gestion des déchets
- Partie 8 : Questions d'ordre environnemental en matière d'urgences
- Partie 9 : Opérations gouvernementales, territoire domanial et terres autochtones
- Partie 10 : Contrôle d'application
- Partie 11 : Dispositions diverses
- Partie 12 : Modifications corrélatives, abrogation, disposition transitoire et entrée en vigueur

La partie 2 de la LCPE regroupe les dispositions concernant la participation du public (art.12 à 42). En regard du sujet de cet essai, il convient d'en traiter davantage.

Les articles 12 à 14 prévoient la création et la tenue d'un registre de la protection de l'environnement dont l'accès pour le public serait facilité.

L'article 15 prévoit que tout citoyen peut demander l'ajout d'une substance à la liste des substances d'intérêt prioritaire. L'article prévoit également que tout citoyen peut déposer un avis d'opposition à une décision ministérielle et demander qu'une commission révise la décision rendue.

L'article 16 prévoit qu'une personne qui a connaissance d'une infraction à la LCPE peut faire un rapport volontaire à un agent de l'autorité sans que son identité soit révélée et que des mesures disciplinaires soient portées contre lui par son employeur.

L'article 17 prévoit que toute personne majeure, résidant canadien, peut demander l'ouverture d'une enquête au ministre relativement à une infraction à la LCPE. Les articles suivants décrivent les modalités de ce recours.

En terminant, les articles 39 et 40 prévoient que quiconque a subi ou subira prochainement un préjudice en raison d'une infraction à la LCPE ou l'un de ses règlements peut intenter un recours en injonction afin que cesse les faits pouvant lui causer préjudice.

3.1.3 Loi canadienne sur l'évaluation environnementale

Lorsque le gouvernement fédéral est le promoteur d'un projet public ou privé, lorsqu'il finance en totalité ou en partie le projet, lorsqu'il est propriétaire du terrain sur lequel ce projet doit être réalisé ou qu'il doit délivrer un permis, une licence ou une autorisation, le projet est automatiquement soumis à une évaluation environnementale. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) vient définir le processus d'évaluation environnemental (LCEE, 1999).

En fonction du projet et de ses différentes variables, l'évaluation environnementale peut comporter :

- a) un examen préalable ou une étude approfondie, suivi d'un rapport,
- b) une médiation ou un examen par une commission, suivi d'un rapport,
- c) l'élaboration et l'application d'un programme de suivi.

La loi prévoit la participation du public aux trois types d'intervention. L'examen préalable consiste à définir et à documenter les effets environnementaux d'un projet proposé et déterminer s'il y a lieu d'éliminer ou de réduire (atténuer) les effets nocifs; de modifier le projet; ou de recommander une autre évaluation (ACEE, 2012). Advenant que l'agence estime que la participation du public peut être bénéfique pour l'examen préalable d'un projet, elle verse à son site internet une description détaillée du projet et demande l'avis du

public. Le paragraphe 18(3) de la LCEE prévoit que l'agence peut autoriser le public à prendre part à toute étape de l'examen préalable.

Un projet peut être soumis à une médiation ou d'un examen par une commission. Les articles 32 et 34 prévoient que le rapport du médiateur et le rapport de la commission doivent être transmis au ministre et que ce dernier doit en favoriser l'accès au public.

Le paragraphe 21(1) prévoit que, lorsqu'un projet est visé par la liste d'étude approfondie, l'autorité responsable doit tenir une consultation publique avant l'étude. Celle-ci doit déterminer la portée du projet et les éléments à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation. Elle doit également déterminer si une étude approfondie permettra effectivement l'examen des questions soulevées par le projet.

3.2 Compétences provinciales

Le gouvernement québécois est en première ligne en ce qui concerne la gestion de l'environnement. Bien que la LCPE et certaines autres lois fédérales couvrent plusieurs aspects de l'environnement, c'est généralement en vertu de la législation et la réglementation québécoise que les actions sont entreprises ou freinées. Cette sous-section présente sommairement le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), la *Loi sur la qualité de l'environnement* ainsi le *Code civil du Québec* qui peut en partie servir la cause environnementale.

3.2.1 Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

La section II de la LQE définit les fonctions et les pouvoirs du ministre responsable de l'environnement. Le ministre a notamment la responsabilité :

- d'élaborer des plans et des programmes de conservation, de protection et de gestion de l'environnement et de réduction de rejets de contaminants;
- de mettre en place des appareils et des projets expérimentaux destinés à surveiller la qualité de l'environnement;
- d'effectuer la collecte d'information nécessaire à l'application de la LQE auprès des autres ministères et des organismes qui en relèvent, des municipalités et des commissions scolaires.

Le ministre a la responsabilité d'élaborer, de proposer, de mettre en œuvre et de coordonner l'exécution d'une politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* en est le résultat.

Le ministre doit également proposer une politique en matière de gestion des matières résiduelles au gouvernement. Celle-ci doit établir les objectifs de récupération, de valorisation et de réduction de l'élimination des matières résiduelles à court, moyen et long terme. La politique doit aussi déterminer les stratégies et les mesures propres à faciliter l'atteinte de ces objectifs.

D'autres fonctions et pouvoirs spécifiques à des dispositions de la LQE sont conférés au ministre. Entre autres, les certificats d'autorisation, les permis et autres autorisations requis en vertu de la LQE doivent être délivrés par le ministre. Il peut émettre des ordonnances afin que cesse le dégagement d'un contaminant par exemple.

Enfin, le ministre a la compétence pour élaborer, proposer au gouvernement, mettre en œuvre et coordonner l'exécution de politiques à caractère environnemental.

3.2.2 Loi sur la qualité de l'environnement

Entrée en vigueur en 1972, la LQE est la loi maitresse du gouvernement québécois en matière d'environnement. Les dispositions propres à celle-ci et la cinquantaine de

règlements en découlant dictent l'ensemble de la gestion de l'environnement au Québec (MDDEP, 2002a).

La LQE se divise en deux chapitres. Le premier traite des applications générales de la loi tandis que la deuxième s'attarde sur les dispositions applicables aux territoires de la Baie-James et du Nord québécois. Les différentes sections du chapitre I sont présentées ci-dessous :

- Section I — Définitions
- Section II — Fonctions et pouvoirs du ministre
- Section II.1 — Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
- Section III — abrogée
- Section III.1 — Le droit à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes
- Section IV.1 — La protection de l'environnement
- Section IV.2 — Attestation d'assainissement
- Section IV.2.1 — Protection et réhabilitation des terrains
- Section V — La qualité de l'eau et la gestion des eaux usées
- Section VI — L'assainissement de l'atmosphère
- Section VII — La gestion des matières résiduelles
- Section VII.1 — Matières dangereuses
- Section VIII — Salubrité des immeubles et des lieux publics
- Section IX — Rayonnement
- Section X — Bruit
- Section X.1 — Attestation de conformité
- Section XI — Recours devant le tribunal administratif du Québec
- Section XII — Dispositions financières
- Section XIII — Mesures administratives
- Section XIII.1 — Dispositions pénales
- Section XIV — Dispositions générales
- Section XV — Intitulé abrogé

Dans un souci de concision et de concordance aux objectifs de cet essai, seules les sections II.1, III.1, IV.1, IV.2 et IV.2.1 de la LQE seront traitées.

Section II.1 — Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Créé en 1978, par un amendement à la LQE, le Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a pour mandat d'enquêter sur toute question relative à la qualité de l'environnement que lui soumet le ministre. Il doit faire rapport à ce dernier de ses constats ainsi que de l'analyse qu'il en a faite (BAPE, 2012).

D'ordinaire, les audiences publiques ont lieu dans le cadre du processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement enclenché par l'article 31.1 de la LQE. En vertu de l'article 31.3 de la LQE, toute personne, groupe ou municipalité peut demander au ministre la tenue d'une audience publique sur un projet donné. Si le ministre juge la demande fondée, il demande au BAPE de tenir des audiences publiques. Lors de ces audiences, les parties prenantes sont invitées à exprimer leur opinion, leurs préoccupations, questionner les promoteurs ou faire part de tout élément pouvant faire évoluer la réflexion sur le projet. Il est à noter que le BAPE n'a aucun pouvoir décisionnel. Il ne peut que recommander. La décision revient au conseil des ministres.

Dans certains cas, il peut arriver que la tenue d'audiences publiques soit demandée au BAPE en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*. Le but étant d'accorder ou non un statut permanent de protection à de nouvelles aires protégées, soit les réserves aquatiques, les réserves de biodiversité et les paysages humanisés.

En vertu de l'article 6.7 de la LQE, tous les rapports d'enquête du BAPE doivent être rendus publics par le ministre dans les soixante jours suivant leur réception.

Section III.1 — Le droit à la qualité de l'environnement et à la sauvegarde des espèces vivantes

La section III.1 de la LQE donne aux citoyens les moyens de faire valoir leur droit à un environnement de qualité et durable. En vertu de l'article 19.1 qui stipule que :

« Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi... »

Selon les dispositions de cette section, tout citoyen peut devenir un « agent » de l'environnement et participer à sa protection. Cela se traduit par le pouvoir de formuler une demande d'injonction devant un juge de la Cour supérieure du Québec afin d'empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à son droit à la qualité de l'environnement.

Section IV — La protection de l'environnement

Cette section est en quelque sorte la charpente de la LQE. À titre d'exemple, l'émission de contaminants est définie et proscrite par l'article 20. De nombreux règlements découlent de cet article et la rendent applicable tels que le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, le *Règlement sur les exploitations agricoles* et le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*.

Dans cette section, il est également attribué le devoir d'aviser le ministre lors d'une émission accidentelle par l'article 21, le pouvoir au ministre d'ordonner au responsable d'une source de contamination de cesser ou de limiter l'émission d'un contaminant est octroyé par l'article 25 et les dispositions relatives aux certificats d'autorisation sont précisées par les articles 22 à 24.

Sections IV.1 — Examen des impacts sur l'environnement de certains projets

Depuis 1980, les projets susceptibles de perturber considérablement l'environnement et de préoccuper le public sont soumis à des évaluations environnementales. Le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* établit la procédure de ces évaluations environnementales. Le règlement définit également les projets devant obligatoirement être soumis à la procédure. Parmi les projets assujettis au règlement figurent, entre autres, les travaux en milieu hydrique, les ports et les quais, les mines, les installations industrielles, les lieux de traitement et d'élimination de matières dangereuses.

Lorsqu'un projet est soumis à l'article 31.1 de la LQE, le promoteur doit déposer un avis de projet au ministère. Une directive ministérielle comprenant des directives pour l'étude d'impact lui est rendue. Le promoteur réalise ensuite l'étude d'impact. Une fois terminée, l'étude est présentée au ministère et une séance d'information est offerte au public. S'il y a demande du ministre, le BAPE doit tenir une audience publique sur le projet. Le ministre analyse ensuite l'étude d'impact, le rapport du BAPE et l'analyse environnementale et fait ses recommandations au conseil des ministres. Le conseil des ministres détermine si le projet peut aller de l'avant ou non. La figure ci-dessous illustre la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Tel que mentionné précédemment, tous les rapports d'enquête du BAPE sont rendus publics par le ministre dans les soixante jours suivant leur réception.

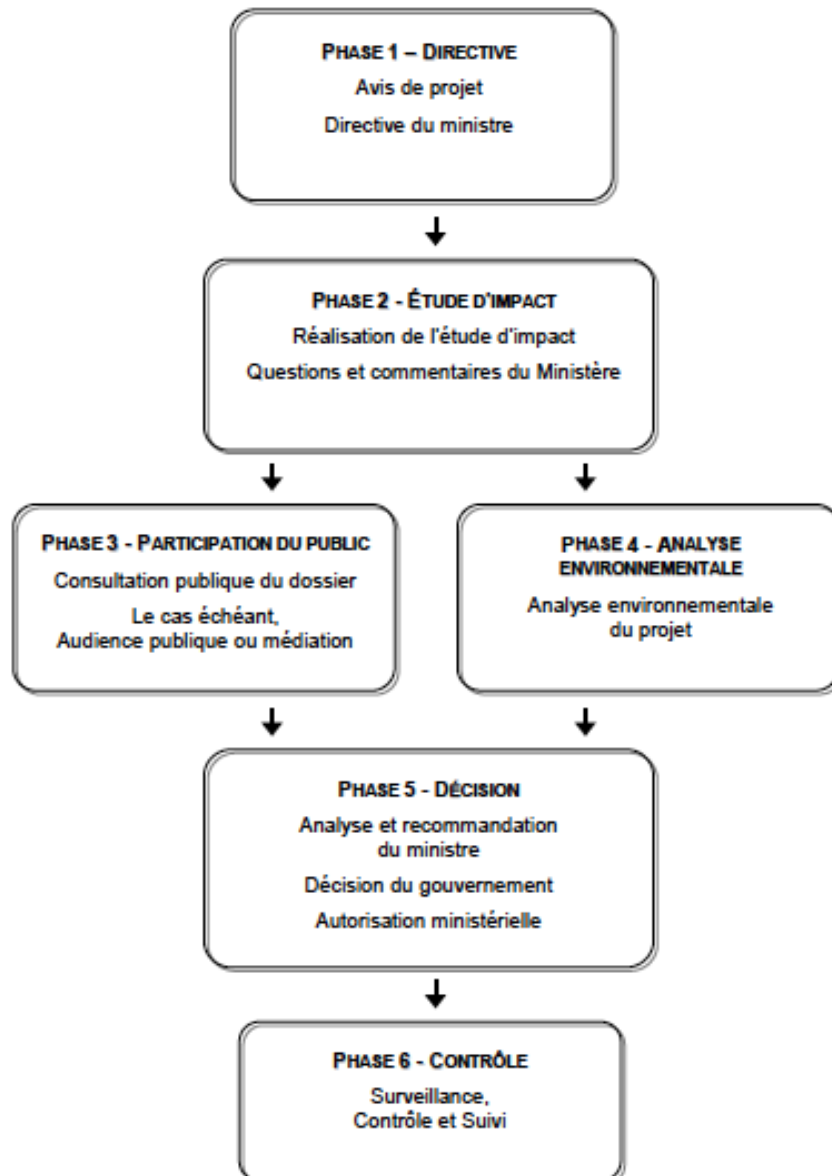


Figure 3.1 : Procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (tiré de Environnement Québec, 1995).

Section IV.2 Attestation d'assainissement

Depuis 1988, les activités industrielles du Québec déterminées par décret gouvernemental sont contrôlées par cette section de la LQE ainsi qu'avec le *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*. Seules l'industrie des pâtes et papiers et l'industrie minérale et de la première transformation sont touchées par ce règlement en ce moment.

L'attestation d'assainissement peut être considérée comme un « permis environnemental d'exploitation » renouvelable aux cinq ans. L'attestation établit les conditions environnementales sous lesquelles l'établissement industriel doit exercer ses activités. Ce document regroupe l'ensemble des exigences environnementales auxquelles l'établissement doit se conformer. On y retrouve, entre autres, les exigences du ministère pour tous les types de rejets, les programmes de décontamination; les conditions de surveillance et d'analyse des rejets en fonction d'une fréquence et de conditions établies, etc.

Section IV.2.1 — Protection et réhabilitation des terrains

Le projet de loi 72 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains*), entré en vigueur en mars 2003, a donné de nouveaux outils législatifs à la LQE pour la protection des terrains et leur réhabilitation en cas de contamination.

Le Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains fixe les valeurs limites pour bon nombre de contaminants. L'annexe III liste une série d'activités industrielles où il est susceptible de retrouver des sols contaminés. Pour certaines d'entre elles, le règlement établit des conditions de contrôle de la qualité des eaux souterraines à l'aval des terrains.

En vertu des articles 31.51 et 31.53 de la LQE, lors de la cessation définitive de l'une des activités visées par l'annexe III du règlement ou du changement de l'une d'elles, le terrain doit obligatoirement faire l'objet d'une caractérisation. Si la caractérisation révèle une contamination qui dépasse les seuils fixés à l'annexe II, le terrain doit faire l'objet d'une réhabilitation. Un plan de réhabilitation ainsi qu'un calendrier de réalisation doivent être présentés au ministre.

3.2.3 Code civil du Québec et Code de procédure civile

Le *Code civil du Québec* (C.c.Q) et le *Code de procédure civile* (C.p.c) relèvent du droit commun et non du droit environnemental. Cependant, il est parfois possible de protéger l'environnement par l'entremise de ces codes. Quelques exemples sont présentés dans cette section.

L'article 1475 du C.c.Q repose sur la notion de faute. Il s'applique lorsqu'une personne commet une faute civile qui cause un dommage à un tiers. Dans ce sens, une personne rejetant consciemment un contaminant dans l'environnement et que la propriété d'une autre personne s'en trouve détérioré pourrait être poursuivie. Selon l'article 1463 du C.c.Q, si cette personne rejette le contaminant dans l'exercice de ses fonctions, son employeur peut être poursuivi sans même avoir commis lui-même la faute.

L'article 1465 du C.c.Q incombe au gardien d'un bien de réparer les préjudices que ce bien a causés à moins qu'il ne prouve avoir commis aucune faute dans la garde de ce bien. Dans ce sens, le propriétaire d'un terrain contaminé dont les contaminants ont migré chez un voisin peut être tenu de décontaminer le terrain de ce voisin.

Les articles 979 à 983 du C.c.Q définissent certaines obligations des propriétaires de fonds relativement à la protection des sources d'eau qui s'y écoulent, s'y trouvent, les bordent ou les traversent. En vertu de l'article 980, un propriétaire peut user de l'eau des lacs et étangs qui sont entièrement sur son fonds. Il doit toutefois en conserver la qualité. En vertu de l'article 982, toute personne ayant un droit d'usage d'une source, d'un lac, d'une nappe d'eau ou d'une rivière souterraine, ou d'une eau courante, peut exiger la destruction ou la modification de tout ouvrage qui pollue ou épuise l'eau.

3.3 Compétences municipales

Les autorités municipales sont le prolongement de l'état. Il y a des lois concernant leur organisation et leurs compétences. Par l'entremise de ces lois, le gouvernement québécois leur confère un certain pouvoir de réglementation. En addition de leurs propres réglementations en matière environnementale, elles se voient souvent reléguer l'application de dispositions de la LQE. Cette section fait un survol de la protection de l'environnement au niveau municipal.

3.3.1 Loi sur les compétences municipales

La *Loi sur les compétences municipales*, entrée en vigueur au début 2006, prend maintenant la responsabilité de certaines parties de la Loi sur les cités et villes, du Code municipal et de la Loi sur la qualité de l'environnement. L'une des particularités de cette loi est qu'elle donne dorénavant, avec les articles 4 et 19, le pouvoir aux municipalités de régler tout ce qui concerne l'environnement dans la mesure où il y a compatibilité à la législation provinciale. Le titre de cette loi est plus que représentatif du contenu de celle-ci. Les différents pouvoirs qu'ont les municipalités y sont définis. On y fait clairement la distinction entre les compétences propres aux municipalités locales, aux MRC, ainsi que celles communes aux deux entités.

En matière d'environnement, les municipalités locales ont un pouvoir de réglementation sur l'alimentation en eau (art.21 à 33), les réseaux d'égouts et l'assainissement des eaux, sur la salubrité (art.55 à 58) et les nuisances (art.59 à 61). Quant aux MRC, elles ont un pouvoir de réglementation sur les cours d'eau et lacs au sens de l'article 103 de la *Loi sur les compétences municipales* et sur les parcs régionaux (art.112 à 121).

3.3.2 La loi sur l'aménagement et l'urbanisme

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a été adoptée en 1979. Cette loi établit le cadre de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme au Québec tout en harmonisant les initiatives du gouvernement provincial, des MRC et des municipalités locales. Les orientations gouvernementales sont à la base la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Elles définissent les problèmes auxquels les municipalités locales et les municipalités régionales de comté doivent répondre par la mise en oeuvre des schémas.

Les règles minimales de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* doivent être intégrées dans le schéma élaboré par les MRC. En vertu de l'article 53.13 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le ministre du MDDEP peut demander une modification au schéma s'il estime qu'il ne respecte pas la Politique, dont les limites d'une plaine inondable située sur le territoire, ou n'offre pas une protection adéquate des rives, du littoral et des plaines inondables. En vertu de l'article 165.2, le ministre peut également demander une modification aux règlements de zonage, de lotissement ou de construction d'une municipalité locale qui ne respecte pas la politique.

Les articles 227 à 233.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* donnent des recours aux municipalités pour s'assurer du respect du schéma. Soit la requête en cessation, la requête en annulation et la requête en démolition. Le procureur général du Québec, la MRC, la municipalité peuvent demander ces requêtes. Un citoyen peut également demander ces requêtes. Il doit toutefois démontrer un intérêt suffisant et particulier quant aux inconvénients qu'il peut subir en raison d'un usage non conforme ou d'une construction illégale.

3.3.3 Disposition de la Loi sur la qualité de l'environnement

Certaines dispositions de la LQE et des règlements en découlant sont relégués aux municipalités. Quelques exemples sont présentés dans cette section.

En regard à la protection et la réhabilitation des terrains abordés dans la LQE, chaque municipalité doit tenir une liste des terrains contaminés situés sur son territoire, liste constituée à partir des avis de contamination inscrits au registre foncier (art.31.68).

Les municipalités sont chargées d'appliquer le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées et de s'assurer que les installations septiques situées sur son territoire sont conformes au règlement.

En respect au *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, les municipalités sont parfois responsables de délivrer les autorisations requises pour certaines installations de captage d'eau souterraine. Le nombre de personnes desservies par les installations et la capacité quotidienne de captage de l'ouvrage déterminent si c'est la municipalité qui doit délivrer l'autorisation ou le MDDEP.

La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* impose un cadre normatif minimal que doivent suivre les municipalités dans leur réglementation, notamment en matière de zonage et de construction. Dans le processus d'obtention d'un certificat d'autorisation, la personne réalisant le projet doit fournir au ministre une confirmation de la municipalité stipulant que le projet ne contrevient à aucun règlement municipal. Si le projet doit être réalisé sur le territoire d'un parc régional ou un cours d'eau sous la compétence d'une MRC, il faudra également une confirmation de la MRC attestant que le projet ne contrevient à aucune réglementation municipale régionale.

3.4 Développement durable

Le développement durable est aujourd'hui préconisé par la plupart des états. C'est notamment le cas au Canada. En 2008, le gouvernement canadien promulgue la *Loi fédérale sur le développement durable* qui chapeaute l'intégration du développement durable au projet du gouvernement et ses différents organismes. En vertu de cette loi,

Environnement Canada élabore une stratégie fédérale que chaque entité doit appliquer par leur propre stratégie. La loi fédérale ne prévoit pas de consultation publique dans l'élaboration des stratégies de développement durable. La population ne peut s'exprimer que par l'entremise de représentants d'un conseil consultatif. Soit, trois représentants des peuples autochtones, des organisations non gouvernementales à vocation écologique, des organisations du milieu des affaires ou des syndicats.

Le Québec promulgua en 2006 la *Loi sur le développement durable*. Le MDDEP élabore une stratégie de développement durable et les ministères et les différents organismes du gouvernement québécois doivent l'appliquer par leur propre stratégie. Cette loi prévoit que la stratégie ou toute révision de celle-ci doit faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire. De plus, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, en collaboration avec les ministres concernés, peut prendre toute mesure pour consulter la population et l'amener à participer à l'élaboration de tout projet en lien avec la stratégie.

La *Loi sur le développement durable* du gouvernement québécois ne s'applique pas encore aux municipalités. Toutefois, bon nombre d'entre elles ont pris l'initiative d'avancer vers ce type de développement. L'Agenda 21 Local et la démarche The Natural Step sont souvent utilisés par les municipalités pour mettre en place leur plan de développement durable.

3.5 Analyse critique de la gestion actuelle de l'environnement.

La gestion de l'environnement du gouvernement fédéral présente des forces et des faiblesses. Dû à certaines contraintes, plusieurs aspects de la gestion fédérale de l'environnement n'ont pu être abordés dans cet essai. Ces aspects seront néanmoins considérés afin d'exposer plus adéquatement les forces et les faiblesses de cette gestion.

La gestion fédérale de l'environnement n'échappe pas à la lourdeur administrative associée à la gestion bureaucratique d'un état. Beaucoup de temps est nécessaire pour qu'une loi ou

un règlement soit modifié. Il peut prendre plusieurs mois pour qu'un promoteur obtienne une autorisation. Un simple projet de réfection, destiné à améliorer la qualité de l'environnement, peut attendre des semaines avant d'obtenir l'aval des autorités responsables.

La gestion fédérale de l'environnement est bien souvent vulnérable aux influences politiques et au lobbying souvent puissant de l'industrie. Selon Crozier (1964), la gestion bureaucratique peut mener à une monopolisation du pouvoir profitable aux seuls intérêts des dirigeants. À ce titre, la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, déposée par le gouvernement Harper et adoptée en juin 2012, raccourcit le délai prévu pour les évaluations environnementales compromettant ainsi la rigueur et la qualité des études scientifiques. Le projet de loi prévoit supprimer des dispositions de la *Loi sur les pêches relatives à la protection de l'habitat des poissons*; compliquant ainsi la tâche de protection qui relève de Pêche et Océan (AFPC, 2012). Un parti majoritaire ayant nommé plusieurs sénateurs peut influencer considérablement la gestion fédérale de l'environnement.

Toujours selon Crozier (1964), la bureaucratie se traduit par la multiplication des réglementations au détriment des initiatives individuelles et des possibilités d'autorégulation de la société, par des changements venant du haut moins bien informé de ce qui se passe ailleurs. Cette gestion étatique bureaucratique de l'environnement, juxtaposée à une quasi-absence de la participation citoyenne, n'aide en rien la cause environnementale. Les interventions de l'état ne sont pas adaptées aux réalités locales ou régionales et respectent bien peu les préoccupations des parties prenantes. Avec le temps, il peut s'en suivre une antipathie face aux gouvernements, une perte de confiance, une perte d'intérêt, une déresponsabilisation, un non-respect des lois et règlements, etc. Une gestion étatique et bureaucratique telle que la gestion fédérale de l'environnement éloigne socialement et politiquement la population de son environnement, de son milieu de vie.

Le Canada est le deuxième pays du monde en superficie. Environnement Canada, principalement, est responsable de protéger l'environnement sur 9 984 670 km² (Ressources Naturelles Canada, 2009). Pour Environnement Canada, protéger l'environnement signifie,

entre autres, d'élaborer des politiques, des programmes, des règlements, de collecter des données, de faire des études, etc. S'assurer du respect des lois et des règlements et effectuer les autres tâches associées à son mandat s'avère être une tâche quasi inimaginable, et ce tant au point de vue logistique que financier. Il est à noter qu'Environnement Canada est le ministère ayant fait l'objet des coupes budgétaires les plus importantes depuis 2006 (AQLPA, 2012). Ici, un parti majoritaire et plusieurs sénateurs de la même orientation idéologique peuvent influencer considérablement le budget accordé à l'environnement.

La gestion fédérale de l'environnement ne présente pas que des faiblesses. Ce type de gestion a le mérite d'une structure solide et stable. Cette gestion permet également un contrôle serré et une uniformité pancanadienne qui, pour certains, peut signifier respectivement sécurité et équité.

La structure gouvernementale en trois paliers offre certains avantages. L'un d'entre eux est la possibilité de répartir efficacement les responsabilités et d'alléger la charge qu'auraient un ou deux paliers. Au Québec, le partage des compétences entre les paliers gouvernementaux est tel que l'ensemble des aspects environnementaux est traité et encadré.

Un autre avantage des trois paliers gouvernementaux est la multiplication des recours possibles contre une personne physique ou morale détériorant l'environnement. Dans certains cas, il est possible de poursuivre quelqu'un au civil, au pénal et au criminel ou en vertu de plusieurs lois.

Les forces et les faiblesses retrouvées au gouvernement québécois et dans les autorités municipales sont sensiblement les mêmes que celles présentées ci-haut, mais à des échelles différentes. Il est néanmoins possible de remarquer qu'en descendant les paliers gouvernementaux, la participation citoyenne augmente et les interventions de l'état se teintent des couleurs régionales. Le tableau ci-dessous liste les forces et faiblesses du mode de gestion actuel de l'environnement.

Tableau 3.1 : Forces et faiblesses du mode de gestion actuel.

	Forces	Faiblesses
Gestion de l'environnement au Québec	Structure solide et stable	Centralisation du pouvoir
	Contrôle des abus, comportements opportunistes, dérapages, etc.	Aucun partage du pouvoir
	Uniformité	Structure décisionnelle de type « <i>top-down</i> »
	Stabilité financière	Peu de participation citoyenne
	Coordination nationale, provinciale et régionale	Déresponsabilisation citoyenne
	Répartition des responsabilités entre les paliers gouvernementaux	Ne tiens pas compte des parties prenantes
	Aspects environnementaux bien encadrés	Ne tiens pas compte des particularités régionales
	Plusieurs recours légaux possibles	Lourdeur du processus/bureaucratie
	Ressources techniques et humaines considérables	Inapte à faire respecter la législation
	/	Peu d'investissements financiers en environnement
	/	Vulnérable aux influences politiques et au lobbying
	/	Dépendance du parti au pouvoir

4 LA GESTION EN COMMUN

Les sections précédentes ont traité de la gestion de l'environnement au Québec. Hormis quelques exceptions, cette dernière est une gestion dite « étatique ». La gestion privée et la gestion étatique de l'environnement sont de plus en plus remises en question. Il semble que ces dernières ne puissent pas, à elles seules, combler les besoins sociaux et environnementaux essentiels à un développement durable et surtout, mettre fin à la crise environnementale qui fait actuellement rage. À ce titre, il a été démontré que de nombreuses communautés traditionnelles ont su mettre en place un système durable de gestion des ressources naturelles. Par l'établissement collectif de règles sociales et d'un système de propriété commune, ces communautés en sont venues à réguler les comportements néfastes pour l'environnement et à assurer la pérennité des ressources (Ostrom, 1990; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000). Diamond (2006) arrive aux mêmes constats et va plus loin en démontrant qu'à l'inverse, les sociétés n'établissant pas de règles communes ou refusait d'adapter celles en place aux nouveaux impératifs environnementaux en venaient à disparaître.

Depuis quelques décennies, de nouvelles façons de faire sont recherchées afin de modifier, compléter ou dans certains cas, littéralement remplacer la gestion actuelle. La gestion en commun, aussi appelée gestion participative, semble être l'un des modes de gestion à privilégier. D'ailleurs, elle prend de plus en plus de place dans la gestion des ressources naturelles et la gestion environnementale (Lazarev, 1993; Brédif et Christin, 2009; Dugast, 2002).

Borrini-Feyerabend *et al.* (2000) définissent la gestion participative comme étant :

« ... une situation dans laquelle au moins deux acteurs sociaux négocient, définissent et garantissent entre eux un partage équitable des fonctions, droits et responsabilités de gestion d'un territoire, d'une zone ou d'un ensemble donné de ressources naturelles. »

À ces débuts, la gestion en commun ne se résumait qu'à une récolte d'information auprès de la population locale. Avec le temps, ce type embryonnaire de gestion s'est développé et a pris de plus en plus de place sur la scène internationale. À ce jour, elle peut faire partie du processus de diagnostic, de concertation pour les interventions et même de la planification locale du développement (Lazarev, 1993). La gestion en commun tend maintenant vers une relation de partenariat basée sur une reconnaissance des savoirs, des perceptions et de la légitimité des parties prenantes plutôt qu'une simple relation d'assistance (D'Aquino et Seck, 2001).

En général, la gestion en commun possède une structure institutionnelle légitime assurant le respect de règles communes acceptées et partagées par les parties prenantes (Ostrom, 1990). Il existe de nombreuses variantes de gestion en commun (Ballet, 2007). Dans les faits, chaque mode de gestion a les particularités socioéconomiques et environnementales de la communauté l'utilisant (Ostrom, 1990). Il est toutefois possible de définir des déterminants communs à ces variantes et par le fait même, de les regrouper sous différents modes. Par exemple, Méral (2004) suggère un regroupement de ces variantes sous cinq modes de gestion en commun. Soit, la gestion du terroir, la gestion communautaire des ressources naturelles, la cogestion, la gestion collaborative et la gestion adaptative. De manière générale, la participation des parties prenantes est plus élevée du premier au dernier respectivement.

La participation peut également varier au sein de ces modes. Froger *et al.* (2004) distingue trois niveaux de participation; lesquels correspondent au niveau d'implication dans la mise en oeuvre. Soit, la participation passive, la participation active et la participation responsable.

La participation passive ne comprend qu'un processus de consultation de la population. Les opinions sur l'état de la situation sont recueillies et éventuellement, sur les actions à mener. Il n'y a aucune garantie que les opinions émises seront prises en compte lors de la décision finale. La structure décisionnelle est verticale et la structure d'information est horizontale. Souvent, la consultation ne consiste qu'à une séance d'information où le gouvernement en

place et/ou le promoteur du projet tente de convaincre des bienfaits du projet plutôt qu'une réelle collecte d'opinions et d'informations auprès de la population (Froger *et al.*, 2004).

La participation active implique davantage la population et les parties prenantes dans le projet. Leurs représentants participent réellement à l'élaboration et à l'exécution du projet. Par contre, il arrive souvent que les représentants soient issus de la structure sociopolitique en place et qu'au final, ils ne représentent pas totalement les besoins de la population (Froger *et al.*, 2004). Pour ce cas, la participation est active dans sa forme, mais pas nécessairement sur le fond.

La participation responsable va encore plus loin. Les parties prenantes sont autonomes et bénéficient d'une autorité en matière de gestion. Le projet se bâtit en partenariat entre les différents paliers gouvernementaux et les parties prenantes. Il y a une confiance en les capacités de gestion de la population locale et il y a un respect mutuel entre les deux organisations. Le niveau démocratique est alors fonction du mode d'attribution du pouvoir de représentation (Froger *et al.*, 2004). La structure décisionnelle est ici beaucoup moins verticale. Ici commence la décentralisation. Le pouvoir, les responsabilités et les activités de gestion sont transférés de l'État, central, bureaucratisé et loin de la réalité locale, aux instances municipales et aux parties prenantes, près de la population et beaucoup plus habiletés à s'occuper de leur territoire.

Pour qu'il y ait une gestion dite durable, le prélèvement des ressources doit être inférieur à son renouvellement naturel. Lorsque le renouvellement des ressources ne suffit pas à combler les besoins, il est nécessaire de réglementer leur prélèvement (Delville, 2005). Cette restriction peut se faire en déterminant les parties autorisées (qui peut prélever?), en définissant les modalités de prélèvements (où, quand, quoi et comment peuvent-ils prélever?) et même les finalités (pourquoi?) (Delville, 2005). L'ensemble des droits attribués aux institutions locales et aux parties prenantes peut prendre différentes formes en fonction du mode de gestion utilisé et surtout, des conditions politiques, socioéconomiques et environnementales du milieu et des ressources concernées. Les principaux droits en

question se rattachent principalement à la notion de propriété. L'article 947 du Code civil du Québec définit la propriété comme étant :

« ... le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi. »

Pour qu'il y ait propriété absolue sur une ressource ou un territoire, les trois droits énumérés ci-haut doivent être rassemblés; le droit d'utiliser la ressource (*usus*), d'en tirer profit (*fructus*) et d'aliéner une partie ou la totalité de son bien (*abusus*). Les différents modes de gestion en commun vont d'une propriété absolue à un simple droit de consultation. Schlager et Ostrom (1992) ont mis en relation les statuts de propriété rencontrés en gestion de ressources et l'ensemble de droits leur étant accordés. Le tableau ainsi obtenu est présenté à la figure 4.1.

	Owner	Proprietor	Claimant	Authorized User
Access and Withdrawal Management	X	X	X	X
Exclusion	X	X		
Alienation	X			

Figure 4.1 : Les statuts de propriété et les droits leur étant accordés (tiré de Schlager et Ostrom, 1992).

Selon les définitions utilisées par Schlager et Ostrom (1992) pour cette étude (traduction libre) :

- le droit d'accès (*access*) permet d'accéder à la ressource;
- le droit de prélèvement (*withdrawal*) permet de s'approprier le « produit » d'une ressource;
- le droit de gestion (*management*) permet de modifier les modalités de gestion et de modifier la ressource afin d'assurer sa pérennité;

- le droit d'exclusion (*exclusion*) permet de déterminer ceux qui auront accès à la ressource et la manière dont le transfert des droits se fait;
- le droit d'aliéner (*alienation*) permet de vendre ou de donner à bail le droit de gestion et/ou d'exclusion.

Une transposition des principaux modes de gestion en commun à la figure 4.1 permet de différencier les modes de gestion en commun entre eux et de clarifier les droits leur étant accordés. En fonction de cette transposition :

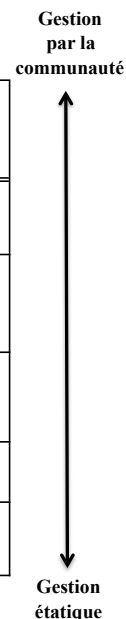
- l'autogestion correspondrait au statut d'« *owner* »;
- la gestion de terroir correspondrait au statut de « *proprietor* »;
- la gestion communautaire des ressources naturelles et la cogestion correspondraient au statut de « *claimant* »;
- la gestion collaborative correspondrait au statut de « *authorized user* ».

Les sections 3 ont abordé la gestion de l'environnement au Québec. Ce mode de gestion a été sommairement présenté, ses forces et ses faiblesses ont été identifiées et une analyse critique a été effectuée. Dans le préambule de cette section, le concept de gestion en commun et ses tenants ont été sommairement présentés. Dans les sous-sections suivantes, l'autogestion, la gestion du terroir, la gestion communautaire des ressources, la cogestion et la gestion collaborative seront présentées ainsi qu'une étude de cas pour chacun de ces modes de gestion. Leurs forces et leurs faiblesses seront identifiées. Le tableau 4.1 compare les modes de gestion en commun qui seront traités dans cet essai en fonction de caractéristiques abordées dans cette section.

Tableau 4.1 : Comparaison des modes de gestion en commun.

	Statut de propriété*	Droit d'usage (usus)	Droit d'en tirer profits (fructus)	Droit d'aliénation (abusus)	Pouvoir décisionnel	Principaux acteurs (en ordre d'importance)	Niveau de participation
Autogestion (Ex.: Conservancies)	Ownership	x	x	x	L'organisation	Les parties prenantes ou la communauté	Total
Gestion du terroir (Ex.: CVGT)	Proprietor	x	x	X (en partie)	L'organisation L'État	La population Les communautés voisines L'État	Total ou responsable
Gestion communautaire des ressources naturelles (Ex: AFC)	Claimant	x	x		L'État L'organisation	Parties prenantes L'État	Responsable
Cogestion (Ex.: Îles Lofoten)	Claimant	x	x		L'État L'organisation	L'État Parties prenantes	Responsable ou active
Gestion collaborative (Ex.: OBV)	Authorized user	x			L'État	L'État Les parties prenantes La population	Active ou passive

*: Classification de Schlager et Ostrom (1992)



4.1 Autogestion

Pour plusieurs, l'autogestion relève de l'utopie (Gagnon, 1998). Dans les faits, l'autogestion est très répandue. Il existe plusieurs exemples contemporains démontrant qu'un tel mode de gestion est possible, voire même indiqué dans certaines situations. Les nombreux types de coopératives en sont un parfait exemple.

Castoriadis (1979) définit une société autogérée comme étant :

«...une société où toutes les décisions sont prises par la collectivité qui est, chaque fois, concernée par l'objet de ces décisions. C'est-à-dire un système où ceux qui accomplissent une activité décident collectivement ce qu'ils ont à faire et comment le faire... ».

Castoriadis explicite ce propos en soulignant qu'en autogestion, les décisions concernant un quartier doivent être prises par les habitants du quartier et celles concernant la société, par l'ensemble des hommes et des femmes.

L'autogestion est surtout caractérisée par une absence de classes sociales (Desbrousses-Peloille, 1986), une transparence complète, une légitimité dans la prise de décisions et une volonté forte de s'organiser le plus démocratiquement possible. En théorie, une institution autogérée est propriétaire du territoire ou de la ressource (*usus, fructus et abusus*) et selon la figure 4.1, elle a un statut d'« *ownership* ».

L'autogestion est souvent associée au monde du travail. Il peut néanmoins s'appliquer dans toutes les sphères de la société. C'est notamment ce qui se fait dans la petite ville de Marinaleda dans la campagne andalouse (Agoravox, 2012). Depuis 1979, Marinaleda est autogérée par démocratie directe et participative. Tous les aspects de la vie socioéconomique et environnementale sont discutés et mis en oeuvre collectivement. Il y a à Marinaleda, comme dans toute autogestion, une structure décisionnelle horizontale et une participation responsable.

4.1.1 Les conservancies (Namibie)

Le cas des conservancies en Namibie illustre bien la manière dont l'autogestion peut s'intégrer au sein d'une communauté afin de gérer durablement l'environnement. La Namibie fut sous protectorat de la République sud-africaine jusqu'en 1990. L'utilisation des ressources naturelles était alors interdite aux habitants. Seuls de grandes exploitations fermières à caractère commercial, la plupart du temps, propriété de occidentaux, avaient droit d'utilisation et d'exploitation sur les ressources naturelles (Bandyopadhyay *et al.*, 2004). Suite à la création de l'état namibien, de nouvelles dispositions législatives venaient donner aux habitants un certain accès aux ressources naturelles. Ce fut vraisemblablement l'année 1996 qui vint changer diamétralement la façon de développer les communautés locales et de gérer l'environnement dans ce nouvel état. Une loi votée en 1996 rééquilibre les droits en conférant aux communautés rurales le droit de gérer leurs propres ressources naturelles sur un mode durable et d'en récolter les bénéfices directs ou indirects (Skyer, 2003). La seule condition est de créer une « *conservancy* », soit une organisation

géographique et institutionnelle protégée par une unité locale de management dans les zones rurales.

Pour que le ministère de l'Environnement et du Tourisme accorde le droit à la « *conservancy* » de gérer les ressources naturelles du territoire et d'en tirer profit, les futurs membres doivent d'abord (IRDNC, 2012) :

- s'entendre sur la délimitation des différents usages (agriculture, élevage, pâture, chasse et pêche, territoires protégés, tourisme...);
- enlever toutes clôtures ou barrières physiques de nature anthropique présente sur le territoire de la « *conservancy* »;
- écrire une constitution;
- élire un comité représentatif pour gérer les ressources naturelles et distribuer équitablement les profits générés par les différentes activités, services et produits de la « *conservancy* ».

Théoriquement, les « *conservancies* » ne sont pas des institutions totalement autogérées, car elles ne sont pas les véritables propriétaires du territoire. Elles ont le droit d'utiliser (*usus*) les ressources naturelles de leur territoire et d'en tirer profit (*fructus*). Toutefois, elles n'ont pas totalement la dernière condition essentielle menant à la propriété. Soit, le droit d'aliéner une partie ou la totalité de son territoire (*abusus*). Les « *conservancies* » ont des droits de concession, mais non d'aliénation (Lapeyre, 2006). Au niveau juridique, cette nuance est non négligeable. Pour l'exercice de cet essai, il sera considéré que les « *conservancies* » sont propriétaire absolue (*usus, fructus et abusus*), car elles peuvent, à leur gré, se départir d'une partie du territoire pendant une certaine durée (Lapeyre, 2008). Il sera considéré qu'en fonction du tableau de Schlager et Ostrom (1992), les « *conservancies* » ont un statut d'« *ownership* ».

À la fin 2009, 15 % du territoire namibien était géré par 25 000 membres répartis en 59 « *conservancies* » (Weaver *et al.*, 2010). De nombreux avantages socioéconomiques et environnementaux sont associés au « *conservancies* ». Quelques-uns d'entre eux sont

énumérés ci-dessous (Denker, 2011; Weaver *et al.*, 2010; Lindsey *et al.*, 2009; Weaver et Skyer, 2003).

Au niveau économique, les « *conservancies* » :

- amènent des revenus supplémentaires via le tourisme (chasse, photographie, écotourisme, etc.);
- profitent d'économies d'échelles;
- augmentent la valeur immobilière;
- renforcent l'économie locale;
- créent des emplois directs et indirects.

Au niveau social, les « *conservancies* » :

- démocratisent la vie sociale;
- augmentent le poids politique des communautés locales;
- renforcent les capacités locales et individuelles (empowerment);
- créent un espace de dialogues et d'échanges;
- accroissent la participation citoyenne;
- réduisent les conflits d'usage;
- contribuent à l'équité homme/femme.

Au niveau environnemental, les « *conservancies* » :

- induisent une approche écosystémique;
- améliorent la santé des populations animales et augmentent le nombre d'individus;
- augmentent la biodiversité;
- créent une zone tampon aux abords des parcs nationaux et des réserves écologiques;
- diminuent le braconnage et les comportements néfastes pour l'environnement.

Bien qu'aucun mode de gestion ne soit exempt de faiblesses, aucune n'a été trouvée lors de la recherche documentaire sur les « *conservancies* » de la Namibie. Certains points sont cependant à surveiller afin d'assurer un avenir probant à ces institutions locales.

Lindsey (2009) soulève le fait que peu d'information est disponible quant aux effets écologiques à long terme du décloisonnement subit du territoire et de la cohabitation des humains et des animaux. Une aide gouvernementale serait fort appropriée afin d'approfondir les connaissances et de les diffuser au sein des différentes « *conservancies* ». Lindsey soulève également le fait que certains propriétaires privés soient réfractaires à la gestion en commun. D'autres se décourageraient par le coût de démarrage parfois élevé d'une « *conservancy* ». Quelconques incitatif financier associé à un plan de communication serait fort approprié afin d'accroître le nombre de « *conservancies* ».

Dans un document informatif du Namibian Association of CBNRM Support Organisations, Dunker (2009) liste une série de facteurs pouvant affecter le succès des « *conservancies* » à long terme. Ces facteurs étant :

- un aménagement du territoire inapproprié et une mauvaise utilisation du sol;
- un développement excessif des activités générant des profits au détriment de l'environnement;
- une incapacité du gouvernement et des organisations non gouvernementales à soutenir un nombre grandissant de « *conservancies* »;
- des processus institutionnels incapables de s'adapter à de nouvelles réalités socioéconomiques et environnementales;
- une mauvaise gestion des conflits entre les humains et les animaux;
- la menace du braconnage.

4.1.2 Analyse critique de l'autogestion

L'octroi de pouvoir décisionnel aux communautés locales offre de nombreux avantages. En autogestion, tout ou presque tout le pouvoir revient aux membres de l'organisation ou de la

communauté selon le cas. Les avantages de l'autogestion sont justement liés à ce pouvoir de choisir pour soi. La gouvernance est décentralisée, la subsidiarité est totale et il y a un processus décisionnel dit horizontal. Ce faisant, l'autogestion est le mode de gestion en commun, viable, où la démocratie est la plus directe.

La décentralisation correspond généralement à une plus grande indépendance face aux structures politiques nationales et lobbyistes établies. Il y a peu de bureaucratie, car il y a peu de paliers institutionnels. Ces caractéristiques font en sorte que la structure organisationnelle et la structure fonctionnelle de l'organisme peuvent s'adapter rapidement et efficacement aux nouveaux impératifs socioéconomiques et environnementaux pouvant surgir. Cette flexibilité, juxtaposée au processus décisionnel très près des membres de l'organisation, amène une gestion fortement teintée de la réalité locale et très représentative des besoins des parties prenantes. Il y a une émancipation et une responsabilisation individuelle et communautaire et les règles sont comprises et respectées.

Tel qu'il a été démontré précédemment, l'absence de l'état au sein de l'autogestion amène plusieurs avantages. Or, cette absence amène également des désavantages. Il va de soi que l'état garde mainmise sur le territoire national. Toutefois, elle a bien peu de contrôle dans l'espace physique et administratif autogéré. Advenant l'incapacité de l'organisme à corriger une situation de préjudice, l'état peut difficilement intervenir. Théoriquement, l'état ne peut non plus exiger à l'organisme d'appliquer quelconques orientations si ces dernières ne sont pas prévues par une loi.

La décentralisation « démonopolise » le pouvoir, entre autres, en appliquant le principe de subsidiarité et en légitimant des instances locales. L'autogestion peut être considérée comme étant l'application totale de ce principe. Les organisations autogérées sont souvent de petites tailles. Il peut également arriver que peu de membres soient habileté ou tout simplement intéressé à s'impliquer dans la gestion de l'institution. Encore une fois, quelques-uns se retrouvent à décider pour plusieurs. Ce qui est en quelque sorte un monopole du pouvoir. Ce phénomène a également été constaté par Le Galès (2003). Celui-ci a remarqué que dans certains cas, un petit nombre de parties prenantes en venait à

monopoliser les mécanismes de choix et réussissait à imposer des projets; formant ainsi « une espèce d'oligarchie » (Le Galès, 2003; Lavigne Delville, 2005; Kassibo, 2002).

Une forte participation des parties prenantes implique un processus rigoureux d'information, de concertation et de négociation. Malgré que ces démarches facilitent de beaucoup le respect, l'équité et en fin de compte, l'harmonie entre les parties prenantes, il peut arriver que surgissent des conflits. Si les conflits ne se règlent pas rapidement, ils peuvent prendre de l'amplitude et venir saper le fonctionnement de l'organisation. Plus la participation est forte, plus l'organisation devra s'assurer que la gestion des conflits est solide et efficace.

Une organisation autogérée récolte les profits générés par ses activités, produits et services. Ces derniers sont, comme tout commerce, soumis à la loi du marché. Même prospère, une organisation autogérée est plus vulnérable aux aléas que puisse l'être l'État ou une cogestion. Par exemple, en difficulté financière, une organisation autogérée peut être restreinte à concentrer ses efforts sur les aspects socioéconomiques et environnementaux jugés plus importants. Les autres étant négligés.

Seul l'État ou l'un de ses services peuvent incriminer et sévir contre une personne contrevenant à la législation. La sensibilisation, le dialogue, la pression des pairs et le contrôle de l'accès, lorsque légitime, sont les seules armes de coercition que possède une institution locale autogérée afin de faire respecter les lois et règlements sur son territoire. D'ordinaire, ces armes sont suffisantes, mais il arrive parfois que l'intervention de l'état soit nécessaire. Le tableau ci-dessous liste les forces et faiblesses de l'autogestion.

Tableau 4.2 : Forces et faiblesses de l'autogestion.

	Forces	Faiblesses
Autogestion	Pouvoir total à l'intérieur de ses limites	Aucun contrôle de l'état au sein de l'organisation
	Décentralisation totale	Aucune coordination nationale possible
	Subsidiarité totale	Possibilité d'appropriation du pouvoir par quelques-uns
	Démocratie directe	Lourd processus d'information, de consultation et de négociation
	Indépendance face aux structures politiques et lobbyistes établis	Beaucoup de gestion de conflits
	Peu de bureaucratie	Vulnérables aux aléas financiers
	Flexibilité	Possibilité d'une concentration de mesures sur certains aspects socioéconomiques et environnementaux et négligence des autres
	Reflète la réalité socioéconomique et environnementale du territoire	Pas de pouvoir de coercition pour les éléments externes
	Correspond aux besoins des parties prenantes	/
	Émancipation personnelle et communautaire	/
	Respect accru des règles	/

4.2 La gestion de terroir

Depuis les années quatre-vingt-dix, les pays du Sahel tentent de freiner la dégradation de l'environnement en changeant leur mode de gestion. L'un des modes de gestion prenant beaucoup de place est la gestion de terroir (Ciparisse, 2005). C'est en quelque sorte dans ces pays que la notion de gestion de terroir s'est développée (Bonfiglioli, 2010). D'ailleurs, tous les articles sur la gestion de terroir relevés par la recherche documentaire se rapportaient à des exemples de la région sahélienne.

La notion de terroir peut sembler imprécise, car il existe plusieurs définitions de celle-ci. Pour le sociologue, le terroir fait référence aux relations affectives, à la culture et au mode de vie qui caractérisant un groupe humain vivant à un endroit donné. Pour l'agriculteur ou le géographe, le terroir concerne l'étendue des terres exploitées par un village ou par une communauté. Dans ce sens, le terroir peut être défini comme :

« ... l'espace rural géré par une communauté qui affirme y exercer des droits d'exploitation et d'occupation dans un cadre socioéconomique et culturel défini. Le terroir n'est donc pas un concept de géographie physique. Il est avant tout économique, sociologique, écologique et juridique. Le terroir ne saurait donc se résumer à une simple addition des ressources naturelles disponibles (eau, sol, végétation...). » (Goumandakoye et Bado, 1991).

Les éléments listés ci-dessous sont quelques-unes des caractéristiques de la gestion du terroir (Baumann *et al.*, 2004) :

- gestion des ressources naturelles au niveau communautaire;
- participation active de la population à l'expérimentation de nouveaux systèmes, à l'identification de problèmes, et à la recherche de solutions ainsi qu'aux résultats;
- renforcement des capacités locales à travers la formation et l'éducation;
- identification des préoccupations prioritaires locales;
- flexibilité et adaptabilité tant des projets que des financements.

La gestion du terroir vise le développement durable de la communauté par une gestion efficace des ressources naturelles de son milieu. Elle place l'utilisateur de la ressource au centre de l'équation et incite celui-ci à adopter de bonnes pratiques afin d'assurer la qualité et la durabilité de la ressource.

Tel que le mode de gestion traité précédemment, la gestion du terroir à une structure décisionnelle horizontale et la participation est responsable. Les organisations en gestion de terroir ont beaucoup d'indépendance quant au développement de leur territoire. Elles doivent néanmoins orienter les actions en fonction de la législation nationale et toutes stratégies ou programmes s'appliquant à leur mission. Les organisations en gestion de

terroir n'ont généralement aucun pouvoir juridique. Elles dépendent donc de l'État pour faire suite aux infractions commises sur son territoire.

En gestion de terroir, l'institution locale a le droit d'utiliser la ressource (*usus*), d'en tirer profit (*fructus*), mais pas d'en disposer à sa guise (*abusus*). Selon la figure 4.1, elle a un statut de « *proprietor* ».

4.2.1 Les Commissions villageoises de gestion du terroir (Burkina Faso)

Dans le cadre de son *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté*, le gouvernement du Burkina Faso met en place, en 1994, le Programme National de Gestion des Terroirs (Bonfiglioli, 2000). L'objectif général de ce programme est de réduire la pauvreté et promouvoir le développement durable dans le milieu rural. Plus précisément, de renforcer les capacités locales et d'accélérer le processus de décentralisation entamé depuis quelques années déjà. Le gouvernement burkinabé lance alors un projet pilote, les Commissions villageoises de gestion de terroir (CVGT).

La *Loi sur la réorganisation agraire et foncière* légitime les CVGT en 1996. En vertu de l'article 46 de cette loi,

« Dans les villages, l'attribution, l'évaluation et le retrait des terres relèvent de la compétence de Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) organisées en sous-commissions spécialisées ».

En 2000, l'article 4 de l'arrêté conjoint n° 0010/2000/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA (Gouvernement du Burkina Faso, 2000) stipule que les CVGT sont responsables :

- d'attribuer, d'évaluer et de retirer les terres du domaine foncier national;
- de faire les programmes de gestion et de développement de tout ce qui existe dans le village et autour;

- de gérer les infrastructures communautaires (routes, puits, écoles, dispensaires, etc.), les forêts villageoises, les pâturages, la faune (les animaux de la brousse) et en général, tout ce que les terres produisent d'une manière naturelle.

L'arrêté conjoint n° 0010/2000/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA définit ce qu'est une CVGT ainsi que son organisation et son fonctionnement. En somme, une CVGT est une organisation locale qui oriente le développement du village et coordonne les actions associées à ce développement. Elle gère le territoire et la vie socioéconomique sur celui-ci. En cas de besoin, la CVGT peut recourir à l'aide des services techniques de l'État ou d'autres organisations pour le développement (art.3). Organisation démocratique, elle doit être composée d'une assemblée générale, d'un bureau, de commissions spécialisées et d'un comité de contrôle. L'Assemblée générale :

- choisit les membres du bureau et les responsables des commissions spécialisées;
- adopte le règlement intérieur de la CVGT;
- approuve les projets de plans de gestion et de développement des terroirs;
- contrôle la bonne exécution de l'ensemble des travaux confiés au bureau;
- met fin aux fonctions des membres du bureau;
- approuve le rapport financier.

La gestion du terroir induit un dialogue, une concertation et une négociation entre les parties prenantes. Pour que cela se produise, un espace d'ouverture, de respect et d'harmonie doit être créé. Peu de temps après que ce climat se soit installé, un rapprochement entre les différentes parties prenantes est souvent observé. La cohésion de la communauté augmente. L'autre et ses réalités historiques, sociales et culturelles sont écoutés. (Banzhaf *et al.*, 2000; Drabo *et al.*, 2001). Les différences ne sont plus sources de conflits, mais plutôt une contribution au bassin de connaissances que forme la communauté (PNUD /UNSO, 1994).

Le fait que le centre décisionnel soit près de la communauté amène des bienfaits. Dans le cas des CVGT, les décisions sont prises en démocratie directe. Elles reflètent donc la réalité

de la communauté. Il y a une proximité entre les différentes parties prenantes et ceux responsables de la gestion. Les décisions prises par les gestionnaires doivent donc être transparentes et respecter les processus institutionnels et fonctionnels (Drabo *et al.*, 2001). Le résultat est une gouvernance adaptée à la réalité socioéconomique et environnementale de la communauté et une efficacité des actions (Ouattara, 2003). L'utilisation des ressources se fait de manière concertée et équitable, les risques financiers diminuent et la qualité de vie augmente (Ouattara, 2003).

Tel que mentionné précédemment, il n'existe pas une définition du terroir, mais plusieurs. Tout comme il y a plusieurs utilisations des ressources naturelles et encore plus de manières de les prélever. Délimiter le terroir peut parfois représenter un défi de taille (Ciparisse, 2005). Banzhaf *et al.*, (2000) ont exposé le cas de villages exclu de CVGT, car leur emplacement ne correspondait pas au territoire fonctionnel de la commission. Marty (1993) et Drabo *et al.* (2001) abordent la question des pasteurs transhumants.

D'autres éléments négatifs ont été relevés dans la structure institutionnelle des CVGT. Il arriverait que certains membres aient plus d'influence au sein de la structure (Drabo *et al.*, 2001). D'ailleurs, Kassibo (2006) émet la possibilité qu'il y ait la création d'une hiérarchie sociale par le renforcement de pouvoir et de statut des membres mieux nantis. Toujours selon Kassibo, il y aurait également un évitement des questions liées aux enjeux de pouvoir.

Bien que de nombreux pouvoirs soient accordés aux CVGT, elles n'ont aucun moyen de coercition (Drabo *et al.*, 2001). Seuls la sensibilisation, le dialogue, la pression des pairs et le contrôle légitime de l'accès peuvent aider à faire respecter les lois et règlements sur son territoire. Aucune reconnaissance juridique n'est donnée au CVGT et aux règles adoptées par celle-ci (Drabo *et al.*, 2001). Seul l'état peut intervenir en cas d'infraction.

4.2.2 Analyse critique de la gestion du terroir

Les forces et faiblesses de la gestion du terroir ressemblent beaucoup à celles de l'autogestion. L'élément principal qui diffère est la place prise par l'État dans l'organisation. En autogestion, les terres appartiennent habituellement à l'institution ou l'organisation. En gestion de terroir, l'institution locale peut utiliser les terres (*usus*), en tirer profit (*fructus*), mais n'a pas le droit de disposer du territoire à sa guise. Le territoire en gestion de terroir est la propriété de l'État. Une coordination entre les initiatives locales et les orientations nationales est demandée par l'État. Aucune reconnaissance juridique n'est accordée à l'institution locale et bien souvent, cette dernière n'a pas les outils légaux pour faire respecter les initiatives qu'elle entreprend (Drabo *et al.*, 2001). Ce faisant, l'institution locale n'est pas totalement libre de mouvement. L'État conserve indirectement un droit de regard et peut, ultimement, mettre fin à l'expérience.

La recherche documentaire effectuée sur la gestion de terroir n'a pas permis de récolter d'information sur la gestion de terroir autre que celle pratiquée dans la région sahélienne. Telle qu'il a été présenté dans l'étude de cas, l'implantation de la gestion de terroir répondait à un problème de pauvreté (Burnika Faso, 2007). Les institutions locales étudiées étaient toutes au stade d'émancipation financière. Malgré les revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles, elles avaient encore besoin des programmes de soutien du gouvernement ou des organisations non gouvernementales pour fonctionner (Cleary *et al.*, 2003). Cette situation induit aussi une forme de dépendance. Cela peut également faire en sorte que les actions entreprises soient fonction des programmes dont l'organisation est éligible et des conditions de financement.

Tel qu'il a été abordé avec l'autogestion, la décentralisation et l'application du principe de subsidiarité à elles seules ne sont pas garantes d'une « démonopolisation » du pouvoir. Les organisations sont souvent de petites tailles. La participation citoyenne peut être faible. Il peut également arriver que peu de membres soient habileté ou tout simplement intéressé à s'impliquer dans la gestion de l'organisation. On se retrouve alors dans une situation où quelques-uns se retrouvent à décider pour plusieurs (Lavigne Delville, 2005; Cleary *et al.*,

2003). Encore une fois, il y a un monopole du pouvoir (Le Galès, 2003; Kassibo, 2002). Les institutions locales en gestion de terroir doivent être vigilantes quant à l'appropriation du pouvoir par quelques-uns.

La notion de terroir fait référence, entre autres, à un espace physique et fonctionnel bien défini. Cet espace ne correspond pas nécessairement à la réalité socioculturelle de tous les groupes sociaux présents sur cet espace. Le cas des pasteurs transhumants et des villages se retrouvant exclus de par leur situation géographique en sont de bons exemples (Marty, 1993; Drabo *et al.*, 2001). Des groupes sociaux peuvent être volontairement exclus par un groupe s'étant approprié le pouvoir dû à des failles institutionnelles ou tout simplement par manque de vigilance. Il est reconnu que les autorités coutumières sont généralement très présentes dans la vie sociale d'une communauté (Cleary *et al.*, 2003). Une attention particulière doit donc être donnée lors de l'implantation de la gestion de terroir. D'ailleurs, la délimitation du terroir et le contexte socioculturel prévalant avant l'implantation de la gestion de terroir sont souvent source de conflits. Une gestion de conflits solide et efficace est de rigueur.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, l'octroi de pouvoir décisionnel aux communautés locales offre de nombreux avantages. Les principaux avantages de la gestion de terroir sont liés à ce pouvoir qui lui est transféré. Cela se traduit par une gouvernance décentralisée, une forte subsidiarité et une horizontalité du processus décisionnel. Ce faisant, la gestion de terroir est le second mode de gestion où la démocratie est la plus directe.

Une gouvernance décentralisée est associée une plus grande indépendance face aux structures politiques nationales et lobbyistes établies. Il y a peu de bureaucratie, car il y a peu de paliers institutionnels. Cela fait en sorte que la structure organisationnelle et la structure fonctionnelle de l'organisme peuvent s'adapter aux changements socioéconomiques et environnementaux. Cette flexibilité, juxtaposée au processus décisionnel très près des membres de l'organisation, amène une gestion fortement teintée de la réalité locale et très représentative des besoins des parties prenantes (Cleary *et al.*, 2003).

Il y a une émancipation et une responsabilisation individuelle et communautaire et les règles sont comprises et respectées (Cleary *et al.*, 2003).

Plusieurs faiblesses ont été attribuées à la présence de l'État dans la gestion de terroir. Néanmoins, l'organisation en gestion de terroir peut en tirer des bénéfices. Advenant, un manque de moyens techniques ou logistiques, il est facile pour l'institution locale de recourir à l'aide de l'État. En cas d'infractions majeures ou de litiges, l'institution peut obtenir l'aide de l'État afin de régler la situation. Le tableau ci-dessous liste les forces et faiblesses du mode de gestion de terroir.

Tableau 4.3 : Forces et faiblesses de la gestion de terroir.

	Forces	Faiblesses
Gestion du terroir	Beaucoup de pouvoir	Ingérence de l'état
	Forte décentralisation	Dépendance à l'État
	Forte subsidiarité	Aucune reconnaissance juridique
	Démocratie directe	Pas de moyens de coercition
	Indépendance face aux structures politiques et lobbyistes établies	Dépendance financière à l'État et aux ONG
	Peu de bureaucratie	Initiatives entreprises en fonction des programmes de financement
	Flexibilité	Possibilité d'appropriation du pouvoir par quelques-uns
	Reflète la réalité socioéconomique et environnementale du territoire	Exclusion de certains groupes sociaux
	Correspond aux besoins des parties prenantes	Beaucoup de gestion de conflits
	Émancipation personnelle individuelle et communautaire	/
	Respect accru des règles	

4.3 La gestion communautaire des ressources naturelles

L'une des principales réponses face à l'inefficacité et au caractère exclusif de la gestion étatique de type « *top-down* » de l'environnement fut la gestion communautaire des ressources naturelles (Armitage, 2005; Agrawal and Gibson 1999). Depuis une vingtaine d'années, ce mode de gestion s'est développé jusqu'à devenir le mode de gestion privilégié des organismes d'aide internationale (Gruber, 2000). Il a été estimé qu'en 2005, près de 500 000 organisations géraient leurs ressources naturelles selon ce mode de gestion dans le monde (Armitage, 2005).

La gestion communautaire des ressources naturelles, ou *Community-base naturel resource management* (CBNRM), est une approche participative impliquant, comme le dit le titre, la communauté et les ressources naturelles de son milieu. L'un des préceptes de cette forme de gestion est que la population a la capacité de comprendre et résoudre ses propres problèmes (Baumann *et al.*, 2004). Dans ce sens, les pouvoirs de gestion des ressources naturelles ou de l'environnement sont transférés de l'État à la communauté.

Le rôle des technocrates de l'état n'est plus de gérer et contrôler, mais plutôt d'effectuer des recherches, repenser la structure institutionnelle pour la rendre plus efficace, coordonner les initiatives au niveau régional et surtout, soutenir les communautés. La gestion des ressources naturelles, les responsabilités comme les bénéfices que cela implique, est transférés de l'État aux milliers de gens, plus habiletés à effectuer cette tâche, vivant et dépendant des ressources (Murphree 1999; McShane and Wells 2004).

Lorsqu'efficace et bien géré, la gestion communautaire des ressources naturelles permet d'utiliser les ressources naturelles pour financer la conservation de celles-ci, de combattre la pauvreté et démocratiser la gestion de l'environnement (Child and Barnes, 2010). Efficace et bien géré, ce type de gestion permet aux organisations de s'autofinancer, de développer l'aspect socioéconomique de la communauté et de préserver les ressources naturelles.

La gestion des ressources se fait par toutes les parties prenantes qui, de concert, élaborent un plan de gestion (CBNRM Net, 2010). Cette forte participation fait en sorte que les pratiques locales et collectives de gouvernance répondent aux véritables besoins et intérêts des différentes composantes de la communauté. L'accent est mis sur la participation de tous les acteurs, et ce, à toutes les étapes de gestion. Les décisions se prennent par les représentants des parties prenantes regroupés au sein d'une structure locale formelle possédant ses propres règles de fonctionnement. Cette institution locale s'assure de la mise en oeuvre, du suivi et de la surveillance du plan de gestion. L'institution est également responsable de l'application des accords et de la législation nationale (CBNRM Net, 1990). Certaines institutions telles que les aires fauniques communautaires du Québec peuvent faire, avec l'accord du MRNF, des règlements plus restrictifs que ceux de l'État. En fait, l'institution possède des droits légaux, des incitatifs financiers ainsi que des moyens de coercition. En somme, la communauté gère son environnement, en respect de la législation en vigueur, sous l'assistance et la supervision des services techniques de l'État (CBNRM Net, 1990).

En gestion communautaire des ressources naturelles, l'institution locale a un statut juridique reconnu par l'État et les tribunaux du pays. L'institution locale a donc un pouvoir juridique véritable ainsi que les moyens légaux de faire respecter la législation de l'État et les règlements adoptés par l'organisation (ibid.).

Plusieurs auteurs considèrent la propriété comme l'un des facteurs déterminants pour la gestion communautaire des ressources naturelles (Roe *et al.* 2009; Murphree 1993; Suderlin 2008). Pour Kuemlangan et Teigene (2004), la gestion communautaire des ressources naturelles peut être considérée comme un régime de propriété commune donnant à la communauté une quantité de droits et de pouvoir permettant de gérer ses ressources. Toutefois, les droits et les pouvoirs accordés par l'État varient d'une institution locale à l'autre. Pour certaines d'entre elles, il y a un réel transfert des droits et des pouvoirs. Pour d'autres, la gestion communautaire ne représente que quelques droits, beaucoup de responsabilités et une forte ingérence étatique (Kuemlangan et Teigene, 2004; Lavigne Delville, 2005). En gestion communautaire des ressources naturelles, les institutions

communautaires ont le droit d'utiliser la ressource (*usus*) et d'en tirer profit (*fructus*). Elles n'ont toutefois aucun droit d'en disposer à leur guise (*abusus*). Selon la figure 4.1, elles ont un statut de « *claimant* ».

Gruber (2010) identifia les principes-clés pour une gestion communautaire des ressources naturelles efficaces et durables à partir d'articles reconnus par les pairs. Ces principes-clés sont énumérés en traduction libre ci-après. Il est à noter que l'ordre auquel sont traitées les caractéristiques n'est pas fonction de leur importance respective.

- La participation publique et la mobilisation;
- la solidité des relations entre les parties prenantes et la cohésion de la communauté;
- l'équité;
- la communication et la diffusion de l'information;
- la recherche et développement;
- la décentralisation et le renforcement des capacités locales;
- la légitimité et la transparence;
- le suivi, la surveillance et la reddition des comptes;
- la capacité d'adaptation;
- l'inclusion des parties prenantes dans le processus décisionnel;
- les conditions initiales propices;
- la gestion des conflits et la coopération.

Il y a de nombreux exemples d'institutions communautaires prenant en charge leur environnement ou une ressource naturelle de leur milieu. Entre autres, plusieurs forêts communautaires existent au Canada (Partenariat rural du Canada, 2011), il y a de la gestion communautaire des mollusques (InfoOcéans, 2009) et celle des Aires fauniques communautaires au Québec (MRNF, 2005).

4.3.1 Les aires fauniques communautaires (Québec)

Très peu d'information a été récoltée sur les Aires Fauniques Communautaire (AFC) au Québec. Elles ont néanmoins été retenues pour l'étude de cas, car elles s'insèrent dans le contexte socioéconomique et environnemental québécois; contexte qui sera utilisé pour déterminer l'applicabilité de la gestion en commun au Québec. De plus, les AFC représentent bien la gestion communautaire des ressources naturelles type. Le MRNF (2005) définit une AFC comme étant :

« Un plan d'eau public (lac ou rivière) faisant l'objet d'un bail de droits exclusifs de pêche à des fins communautaires, dont la gestion est confiée à une corporation sans but lucratif. Ce territoire nécessite des mesures particulières de gestion afin d'y assurer la conservation et la mise en valeur de la faune aquatique. »

Toujours selon le MRNF, la mise en place des AFC a pour objectifs de faire participer les parties prenantes à la santé et à la préservation des populations d'espèces sportives et de leurs habitats tout en permettant l'exploitation de ces ressources. La priorité est donnée à l'adoption de mesures de conservation et au maintien de l'accessibilité à la faune sur les plans d'eau.

La création d'une AFC se fait par l'allocation d'un bail de droits exclusifs de pêche, sans appel d'offres, à une corporation sans but lucratif formé de gens du milieu. Dans ce sens, le tiers des administrateurs doivent être des pêcheurs du plan d'eau concerné (MRNF, 2005). La *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* établit le statut légal des AFC et définit les différents paramètres législatifs les concernant.

Sommairement, l'article 86 de cette loi habilite le ministre du MRNF à donner à bail des droits exclusifs de chasse, de pêche ou de piégeage sur la totalité ou une partie des terres du domaine de l'État. L'article 86 de cette loi accorde au locataire de ces droits exclusifs, dans le but de développer l'utilisation des ressources fauniques, d'ériger des bâtiments et des constructions sur le terrain déterminé. Toutefois, l'article 97 stipule que le gouvernement

peut, entre autres, déterminer les normes et les conditions de construction et de localisation de ces bâtiments. Le ministre peut modifier, annuler ou ne pas renouveler un bail lorsque le locataire n'a pas respecté les conditions de son bail (article 90). En vertu de l'article 96 de cette même loi, nul ne peut, sur tout terrain sur lequel des droits exclusifs ont été donnés à bail, pratiquer une activité pour laquelle des droits exclusifs ont été concédés, sans l'autorisation du locataire.

Conformément à une gestion communautaire des ressources naturelles type, les AFC ont un pouvoir décisionnel et juridique au niveau communautaire. Les parties prenantes sont toutes représentées aux Conseils d'administration. La communauté peut assister aux assemblées générales afin de s'assurer que le processus institutionnel est respecté ou tout simplement questionner les membres du Conseil d'administration sur les enjeux liés à la ressource (Lanoix, 2010). Ce faisant, la participation est considérée comme étant responsable, car les parties prenantes font partie intégrante du processus décisionnel et la participation du public se fait à toutes les étapes de gestion. Au niveau foncier, elles ont un droit d'utilisation (*usus*), d'exploitation (*fructus*), mais pas de droit d'aliénation (*abusus*).

Quatre baux de droits exclusifs de pêche à des fins communautaires ont été octroyés à ce jour (MRNF, 2012). Soit à :

- la Corporation de développement de la pêche sportive au Lac-Saint-Jean;
- Pêche sportive du Réservoir Baskatong;
- la Corporation de gestion du Réservoir Gouin;
- l'Aire faunique communautaire du lac St-Pierre.

La pratique de la pêche sportive au Québec requiert un permis émis par le MRNF. De plus, pour pêcher dans une AFC, il est nécessaire d'obtenir une autorisation de pêcher émise par l'organisme gestionnaire. Des droits seront perçus auprès des usagers à des fins de conservation et de mise en valeur des ressources halieutiques.

De nombreuses réalisations de conservation, préservation, sensibilisation et d'éducation ont été accomplies par les AFC (CLAP, 2012; AFC du lac St-Pierre, 2012; AFC Baskatong, 2012). Pour chacune d'entre elles, plusieurs effets bénéfiques pour la faune et l'environnement dans son ensemble ont été observés.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, très peu d'information n'a été récoltée sur les Aires Fauniques Communautaire (AFC) au Québec. D'ailleurs, une seule étude a été trouvée sur le sujet. L'autre source d'information étant le site des AFC et celui du gouvernement.

Depuis quelques années, un déclin général des populations de poissons est observé le long du fleuve St-Laurent (Lanoix, 2010). Cette situation a des répercussions négatives sur l'environnement, mais également sur les retombées économiques pour la pêche commerciale et la pêche sportive. L'étude de Lanoix visait à évaluer l'impact de la création de l'AFC sur la conservation de la ressource halieutique au lac St-Pierre. L'étude visait également à évaluer l'impact de l'AFC sur la mise en valeur du potentiel récréatif, touristique et économique de la région lié avec la pêche sportive (Lanoix, 2010). L'étude a démontré qu'une aire faunique communautaire était un bon outil pour la gestion de la pêche sportive au lac St-Pierre. Les impacts positifs relevés par Lanoix (2010) étant :

- une meilleure surveillance du territoire;
- une participation des gens du milieu dans le processus décisionnel;
- une harmonisation des mesures de protection et d'utilisation des ressources sur le territoire;
- de meilleures études et un suivi plus rigoureux.

Lanoix (2010) releva tout de même un point négatif. L'AFC n'a que peu d'influence sur l'exploitation des ressources halieutiques. Ce faisant, toutes mesures s'avèrent inefficaces si rien n'est fait sur les autres facteurs déterminants tels que la qualité de l'eau. Une approche plus holistique permettrait de prendre en compte l'ensemble des facteurs pouvant influencer

le poisson, de coordonner les actions et par le fait même, d'augmenter les chances de réussite (Lanoix, 2010).

4.3.2 Analyse critique de la gestion communautaire des ressources naturelles

En respect avec le principe de subsidiarité, la gestion des ressources naturelles doit être reléguée au niveau institutionnel au plus apte à gérer efficacement ces dernières. En gestion communautaire des ressources naturelles, une partie du pouvoir et des responsabilités sont transférés de l'État à la communauté (Roe *et al.*, 2009) qui elle, est représentée par les principales parties prenantes. Le fait de pouvoir contrôler ses propres ressources et de s'en servir pour développer son milieu socioéconomique permet une émancipation de la communauté. D'ailleurs, la gestion communautaire des ressources naturelles contribuerait à un renforcement des capacités locales et aiderait à combattre la pauvreté (Blaikie 2006; Child and Barnes 2010). Le contrôle de ses propres ressources amène également une meilleure utilisation de celles-ci, car cette utilisation est adaptée aux réalités socioéconomiques et environnementales du territoire et correspond aux préoccupations des parties prenantes (Blaikie, 2006; Campbell et Shackleton, 2001). Sur ce point, Ballet (2009) ajoute qu'une gestion élaborée et adoptée par la communauté facilite l'implantation et l'application de la réglementation. De plus, ce pouvoir de gestion permet aux institutions locales de réagir rapidement et de s'adapter à l'arrivée de nouveaux impératifs. Cette capacité d'adaptation est, pour Roe *et al.* (2009), l'un des points indispensables pour une gestion communautaire des ressources naturelles durables.

La gestion communautaire des ressources naturelles est de nature inclusive et démocratique (Blaikie, 2006). Cette approche démocratique, juxtaposée aux nombreux succès relevés, est l'une des caractéristiques ayant fait de ce type de gestion le type privilégié des organisations d'aide internationale (Gruber, 2010; Madzudzo et Chomutare, 2007). Selon Campbell et Vainio-Mattila (2003), la participation publique doit se faire à toutes les étapes de la gestion. Dietz *et al.* (2003) ainsi que Gruber et Clark (2000) ajoutent que les parties prenantes doivent faire partie intégrante du processus décisionnel. Ces principes sont

justement considérés par Gruber (2010) comme étant des principes-clés dans la gestion communautaire des ressources naturelles.

En gestion communautaire des ressources naturelles, un véritable statut juridique est conféré aux organisations (CBNRM Net, 1990). Les organisations sont reconnues par l'État et par les tribunaux. Les droits octroyés à ces organisations leur permettent, entre autres, de faire respecter la réglementation et la législation liée aux ressources dont ils doivent gérer (CBNRM Net, 1990). Child et Barnes (2010) affirment justement que l'allocation des droits légaux augmente la robustesse d'une gestion communautaire des ressources naturelles. Pour Roe *et al.* (2009), le pouvoir de faire respecter les règles et de contrôler l'accès aux ressources est l'un des points indispensables à une gestion communautaire des ressources naturelles durables.

Malgré que les organisations communautaires aient plusieurs outils législatifs, elles ne sont pas pour autant infaillibles. Selon Lindsay (1998), ces outils ne suffisent pas à un pouvoir avéré et efficace. Selon cet auteur, des lois d'État sont nécessaires afin de combler quatre besoins essentiels pour les organisations locales. Soit :

- la protection même du système communautaire et de l'institution locale;
- la limitation claire du pouvoir;
- la limitation aussi claire des abus du pouvoir local;
- la prise en compte des préoccupations environnementales.

L'État est très présent en gestion communautaire. Toutes actions des institutions locales doivent se faire en conformité avec la législation qui elle, est d'ordre national. Le gouvernement central a plusieurs moyens légaux d'orienter les institutions locales selon ses intérêts et peut, ultimement, mettre fin à l'expérience communautaire. D'ailleurs, le territoire géré par l'institution locale est la propriété de l'État. D'où le besoin de protection du système communautaire et de l'institution locale.

« Il faut une certitude que les droits ne vont pas être enlevés. Il faut qu'ils soient applicables et opposables à l'État. Ils doivent être exclusifs. Les modalités de résolution doivent être connues. On doit respecter les possibilités d'appel des décisions. Il faut une personnalité juridique pour exercer son droit. » (Lindsay, 1999).

Selon Lavigne Delville (2001), un système de règles, légitime, flexible et garanti par un système d'autorité est l'une des conditions d'émergence et de maintien d'une gestion en commun. Kuemlangan et Teigene (2004) tiennent également les mêmes propos. Ils ajoutent que les droits accordés aux institutions locales doivent être exclusifs afin d'appliquer la gestion attendue par les parties prenantes et par la communauté sans être freiné par de réglementation extérieure. Les institutions devraient être en mesure d'exercer entièrement leur droit; constat également soutenu par Lindsay (1999).

Selon Lavigne Delville (2005) et Kuemlangan et Teigene (2004), l'État doit néanmoins pouvoir intervenir en cas de dysfonctionnement majeur. Lavigne Delville (2005) va encore plus loin en alléguant que l'institution locale assure une fonction publique du moment où la gestion des ressources naturelles lui est accordée. Selon l'auteur, il est donc logique qu'elle soit soumise à de la supervision et des évaluations de l'État.

Il arrive souvent que les limites du pouvoir soient mal définies (Lindsay, 1999). Ce faisant, les institutions locales sont mal outillées pour contrer un contrôle abusif de l'État ou se protéger convenablement devant les tribunaux. Il peut arriver des institutions locales s'entendent entre elles ou avec d'autres composantes de la communauté afin de régler les conflits. Habituellement, seules des limites clairement définies par l'État permettent le respect des règles communautaires (Lindsay, 1999).

Selon Ballet (2007), l'hétérogénéité de la communauté induirait des stratégies individuelles de pouvoir et des stratégies d'exclusion. L'auteur ajoute également que la gestion communautaire des ressources naturelles peut être influencée par les pressions sociales ou par le poids de certaines parties prenantes.

Une structure institutionnelle rigoureuse est essentielle pour éviter les effets pervers du pouvoir et maintenir un processus démocratique. Cette structure doit être constituée sur bases solides. L'attribution des rôles et des responsabilités doit être appropriée et bien définie. Les préoccupations des parties prenantes et de la communauté doivent être l'origine et le centre d'intérêt de cette structure (Child et Barnes, 2010). Une telle structure peut, par exemple, comprendre (Child et Barnes, 2010) :

- des élections annuelles;
- la tenue d'une assemblée générale pour la présentation du budget et des bilans financiers trimestriels;
- la participation réelle dans l'établissement des quotas et des orientations commerciales;
- la tenue d'audits externes sur les finances et sur la conformité des procédures démocratiques.

Sur ce point, Kuemlangan et Teigene (2004) constatent qu'en plus de permettre une délimitation claire du pouvoir, la législation de l'État peut jouer un rôle important dans la protection contre les abus du pouvoir local. Dans ce sens, Ballet (2009) ajoute que l'État est plus en mesure d'agir sans la pression sociale ou les influences locales en raison de sa distance à la communauté.

La gestion communautaire des ressources naturelles, tout comme les modes de gestion abordés jusqu'à maintenant, complique l'application d'orientations ou de stratégies d'ordre régional et national. De plus, les initiatives des institutions locales ne correspondent pas toujours aux intérêts des parties prenantes extérieures ou des intérêts plus vastes de la société telles que les générations futures (Lynch, 1998). Les propos de Lynch (1998) et ceux de Kuemlangan et Teigene (2004) se rejoignent sur ce point. Selon ces auteurs, l'État doit être en mesure de faire respecter des directives de base afin de défendre l'intérêt national, et ce, même lorsque les institutions locales sont propriétaires du territoire.

Bons nombres de conflits liés à la gestion communautaire proviennent d'un problème de définition (Ballet, 2007; Lavigne Delville, 2005). La notion de communauté peut varier en fonction de plusieurs facteurs.

Aborder la notion de communauté par ses éléments homogènes parait pertinent. La géographie, le mode de vie et l'histoire ne sont que quelques exemples pouvant servir de base la définition d'une communauté (Ballet, 2007). Toutefois, une communauté présente beaucoup d'hétérogénéité (la nationalité, la classe économique, la religion, la génération, etc.) (Lavigne Delville, 2005; Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005). De plus, les éléments homogènes et hétérogènes d'une communauté varient selon le niveau institutionnel. Ballet (2007) souligne qu'une communauté n'est pas une unité, mais plutôt une composition de multiples acteurs aux réalités et aux intérêts fort différents. Le constat de Blanc-Pamard et Fouroux (2004) vient appuyer celui de Ballet (2007). Selon ces auteurs, la gestion communautaire, tenant pour acquise l'homogénéité des intérêts de la communauté, ferme les yeux sur de nombreuses interactions complexes et conflictuelles entre des parties prenantes n'ayant ni les mêmes pratiques ni les mêmes stratégies. Dans ce sens,

«... il s'agit plutôt d'une gestion à partir de règles communautaires dont certains membres peuvent bénéficier et d'autres pâtir. » (Ballet, 2007).

Ce problème de définition et d'hétérogénéité à la fois ouvre la porte, une fois de plus, aux stratégies individuelles de pouvoir et d'exclusion démontrées néfastes pour les ressources naturelles et l'environnement en générale (Ballet, 2007).

Tableau 4.4 : Forces et faiblesses de la gestion communautaire des ressources naturelles.

	Forces	Faiblesses
Gestion communautaire des ressources naturelles	Transfert d'une partie du pouvoir	Contrôle de l'État
	Décentralisation	Faiblesses législatives
	Subsidiarité	Laisse place aux stratégies individuelles et aux stratégies d'exclusion
	Démocratie via les parties prenantes	Vulnérable à la pression des pairs
	Reconnaissance juridique	Influencé par le poids des parties prenantes
	Pouvoir légal de gestion, de réglementation et d'application de la législation	Complicite la coordination régionale et nationale
	Meilleure utilisation des ressources	Exclusion des parties prenantes extérieures
	Renforcement des capacités locales	Parfois contraire aux intérêts plus vastes de la société
	Flexibilité	Problème de définition et d'hétérogénéité
	Rapidité d'action	/
	Reflète la réalité socioéconomique et environnementale du territoire	/
	Correspond aux besoins des parties prenantes	/
	Émancipation communautaire	/

4.4 La cogestion

La littérature concernant la cogestion est riche et abondante, et ce, tant pour la définition et la caractérisation du concept, que pour les études de cas. La recherche documentaire effectuée pour cet essai a permis de remarquer beaucoup de concordance dans les propos des auteurs. Les définitions diffèrent quelque peu de par leur explicitation, mais sans plus. La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) (1998) définit la cogestion comme étant :

« ... des systèmes qui permettent un partage des responsabilités, des risques et des pouvoirs décisionnels entre le gouvernement et les intervenants qui comprennent de manière non restrictive les utilisateurs des ressources, les intérêts environnementaux, les experts et les créateurs de richesses. ».

Certains auteurs proposent d'autres éléments pertinents à leur définition. Par exemple, Borrini-Feyerabend *et al.* (2000) introduisent la notion d'espace physique en reportant ce partage des responsabilités, des droits et des responsabilités à un territoire donné ou à un ensemble de ressources. Pour Singleton (1998) et Ballet (2009), la cogestion comprend une combinaison des forces de chaque entité et atténuation de leurs faiblesses. La figure ci-dessous illustre la relation entre les parties prenantes dans la cogestion.

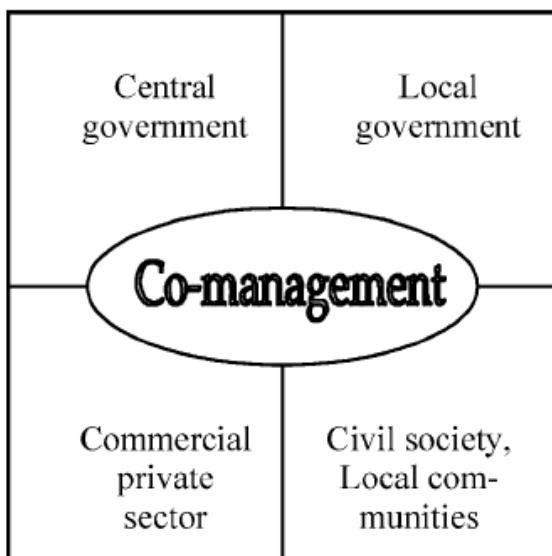


Figure 4.2 : La cogestion et les parties prenantes (tiré de The World Bank, 2009).

Pomeroy et Guieb (2005) présentent une figure semblable pour illustrer la relation entre les parties prenantes dans la cogestion de la pêche.

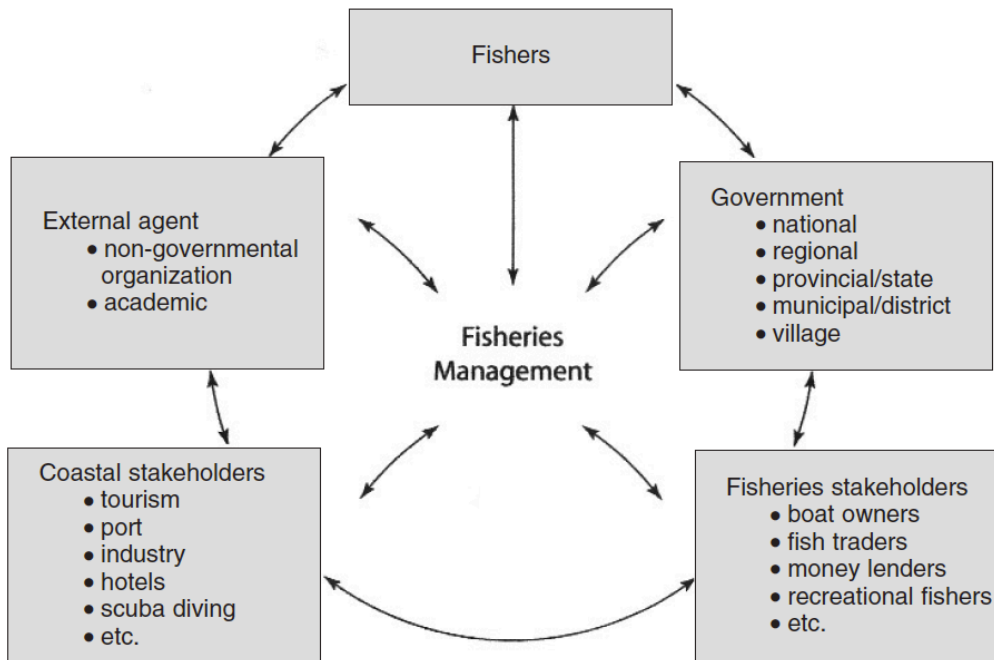


Figure 4.3 : Ensemble des relations en cogestion (tiré de Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005).

La cogestion met l'accent sur le partenariat entre le gouvernement, les utilisateurs de la ressource et la communauté locale (Pomeroy, 1999). Contrairement aux modes de gestion abordés précédemment, l'État est un acteur majeur et actif en cogestion. Un transfert du pouvoir, la légitimation des droits communs, le renforcement des capacités locales et la coordination des initiatives au niveau régional et national ne sont que quelques tâches du ressort de l'État.

Tyler (2006) attribue deux grandes démarches conceptuelles à la cogestion. La première de ces démarches se fonde sur :

« ... une entente officielle entre toutes les parties sur les droits, les responsabilités et les procédures, énoncés en détail, relativement aux diverses ressources en question. ».

Plusieurs ententes de cogestion ont été établies au Canada entre les Premières nations et les gouvernements fédéraux et provinciaux. Ces ententes représentent bien la première démarche conceptuelle présentée par Tyler (2006). Le partage du pouvoir et des responsabilités est l'enjeu fondamental. Les parties prenantes « négocient » en détail l'entente de cogestion. Pour ce cas précis, les ententes de cogestion venaient définir les compétences et les droits de propriété sur les ressources naturelles (Goetze, 2004). La cogestion de la pêche aux îles Lofoten peut également être citée en exemple. Pour celle-ci, l'objectif principal était avant tout de régler d'incessants conflits d'usage entre les pêcheurs (TRNEE, 1998; Hanna, 1998; Castro et Nielsen, 2001; Petter *et al.*, 2000).

La deuxième démarche conceptuelle de cogestion présentée par Tyler (2006) :

« ... consiste à adapter les ententes de cogestion afin de répondre aux besoins fonctionnels immédiats de l'écosystème et des utilisateurs de ressources. ».

Par cette démarche, l'enjeu fondamental est de régler des problèmes environnementaux et de subsistance. Ici, les parties prenantes se rassemblent avant tout pour résoudre des problèmes liés directement à la ressource tels que sa qualité ou son abondance. La structure et le partage du pouvoir se définissent selon les actions à entreprendre, et par la suite, des constats qui en sont faits (Carlsson et Berkes, 2005).

Pommeroy (1999) et Hanna (1998) insistent sur le fait que le pouvoir conféré aux institutions locales doit être clairement défini et légitimé. Des outils légaux permettant leur application doivent être mis à la disposition des institutions locales sans quoi, ces dernières n'ont pas la capacité de faire respecter leurs droits. À ce titre, Tyler (2006) mentionne qu'en cogestion, les interventions passent par la reconnaissance des droits et une garantie d'accès à la ressource. Tyler ajoute :

« Les droits peuvent reposer sur des valeurs traditionnelles et des obligations sociales, mais ils doivent aussi avoir une valeur juridique et jouir de l'appui de l'État. ».

Selon la TRNEE (1998) et Tyler (2006), une multitude de dispositions administratives et juridiques peut être adoptée afin de régir les systèmes de cogestion. L'équilibre du pouvoir entre les parties prenantes ainsi que les caractéristiques des structures de mise en oeuvre pouvant ainsi varier d'un système à l'autre. Dans ce sens, Pomeroy et Rivera-Guieb (2005) stipulent qu'il n'y a pas de modèle de cogestion prédéterminé. C'est plutôt un système évoluant, s'ajustant et s'adaptant selon les conditions prévalant dans le système et son environnement socioéconomique et environnemental. Ce faisant, l'ellipse de la figure 4.2 et les liens de la figure 4.3 peuvent varier d'un système de cogestion à l'autre. Une entente de cogestion induit généralement un accord officiel entre, au moins, l'État et une partie prenante (TRNEE, 1998). Des accords d'ordre juridiques peuvent prendre la forme de statut ou de règlements, de dispositions insérées dans une loi ou même de loi en soi. Des accords d'ordre administratifs peuvent également être réalisés. Ceux-ci peuvent prendre la forme de traités, de protocoles ou d'ententes informelles.

Selon Jentoft (1998), la cogestion ne nécessite pas de régime foncier particulier. L'auteur justifie son propos en citant un exemple où la ressource halieutique n'appartient à personne, un autre où elle appartient à la communauté de pêcheur et un dernier où l'allocation des quotas est privatisée. Conformément aux propos de Jentoft (1998), plusieurs agencements des droits de propriété (*usus, fructus et abusus*) ont été rencontrés dans les ententes de cogestion étudiées pour cet essai. Toutefois, la combinaison où les parties non gouvernementales avaient le droit d'utiliser les ressources, d'en tirer profit, mais non d'en disposer à leur guise était prédominante. Ceci est également constaté par Kurien et Willmann (2009). La cogestion correspondrait alors à un statut de « *claimant* » (figure 4.1).

4.4.1 La pêche aux îles Lofoten (Norvège)

Plusieurs exemples ont démontré que les systèmes de gestion en commun peuvent être fonctionnels, voire même profitables pour les communautés (Ostrom, 1990; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000). Borrini-Feyerabend *et al.* (2004) notent que la cogestion est pratiquée depuis longtemps dans le secteur des pêches. Selon ces auteurs, d'excellents

résultats ont été obtenus. La cogestion de la pêche à la morue aux îles Lofoten est l'un de ces exemples de réussite (Holm *et al.*, 2000).

Situées directement dans une zone de fraie annuelle de la morue, les îles Lofoten sont, depuis des temps reculés, un lieu particulièrement poissonneux fréquenté par de nombreux pêcheurs (TRNEE, 1998). D'ailleurs, la pêche commerciale de morues en Norvège est considérée comme étant la plus importante en terme de participants et de prélèvement (Jentoft et Kristoffersen, 1989). Selon Hannesson *et al.* (2008), près de 20 000 pêcheurs fréquenteraient annuellement cette région, et ce, depuis 1920. Un tel engouement pour une même ressource ne peut que créer des conflits entre les nombreux utilisateurs (Holm *et al.*, 2000; TRNEE, 1998).

Tout au long du 19^e siècle, divers systèmes de gestion ont été mis en place aux îles Lofoten afin de régler les conflits incessants entre les parties prenantes. Ces systèmes se sont tous avérés inefficaces jusqu'en 1897 où l'État norvégien modifia la *Loi de Lofoten* afin de reléguer la gestion de la pêche aux pêcheurs (Leal, D.R., 1996; Hannesson *et al.*, 2008; Holm *et al.*, 2000). Divers amendements à la loi et aux règlements en découlant ont depuis raffiné le modèle jusqu'à ce que ce dernier soit une véritable cogestion efficace et durable (Hannesson *et al.*, 2008; TRNEE, 1989; Jentoft et Kristoffersen, 1989).

Cela fait maintenant plus d'un siècle que ce mode de gestion remplit son objectif premier soit d'harmoniser les préoccupations des différentes parties prenantes et les activités de pêche aux îles Lofoten (Hanna, 1998; Castro et Nielsen, 2001; Petter *et al.*, 2000). D'ailleurs, ni la communauté ni le gouvernement norvégien n'ont jusqu'à maintenant envisagé de changer de système de gestion depuis la mise en place de celui-ci (Jentoft et McCay, 1995).

Plusieurs caractéristiques de la cogestion abordées précédemment se retrouvent aux îles Lofoten (TRNEE, 1998). Il y a, entre autres, un réel transfert du pouvoir officialisé par une entente insérée dans la législation où les droits, le partage du pouvoir et les responsabilités

sont clairement définis. Le *Salt-water fishing act of May 3 1983* détaille les rôles et les responsabilités des parties prenantes dans les ententes de cogestion. Les rôles et responsabilités principaux des institutions sont présentés ci-dessous.

En cogestion des pêches aux îles Lofoten, l'État est responsable : (Jentoft and Kristoffersen 1989; Soreng, 2006) :

- de déterminer les districts de contrôle (zones de pêche);
- d'édicter les dispositions générales de l'entente de cogestion;
- d'intervenir en cas de gestion inadéquate;
- de déterminer le nombre de quotas de pêche attribués à chaque district de contrôle;
- de superviser la gestion régionale et locale.

Pour chaque district de contrôle, un comité de gestion est formé par des représentants élus par les pêcheurs et les autres parties prenantes (Mikalsen et Jentoft, 2003; TRNEE, 1998). De manière générale, ce comité est responsable de régler les conflits d'usage et surtout, de réglementer la pêche. Les principales tâches de ce comité sont : (Holm *et al.*, 2000; Hanna, 1998; Leal, 1996) :

- de diviser les districts de contrôle en zone de pêche;
- d'allouer les zones de pêche en fonction des différents types de pêche;
- de distribuer les quotas de pêche alloués par l'État;
- de déterminer la réglementation;
- d'effectuer la médiation lors de conflits.

Pour chaque district de contrôle, un comité d'inspection est formé par des représentants élus par les pêcheurs et les autres parties prenantes (Mikalsen et Jentoft, 2003; Leal, 1996). De manière générale, le comité d'inspection est responsable de régler les conflits d'usage et de faire respecter la réglementation de la pêche. Les principales tâches de ce comité sont : (Soreng, 2006; Leal, 1996; Holm *et al.*, 2000) :

- de maintenir l'ordre et la tranquillité;

- d'assurer le respect de la réglementation;
- de donner des constats d'infractions aux contrevenants;
- d'enregistrer les bateaux de pêche de la saison;
- représenter les pêcheurs;
- d'effectuer la médiation lors de conflits.

Quant aux pêcheurs, les tâches leur étant demandées sont (Holm *et al.*, 2000; TRNEE, 1998; Soreng, 2006) :

- d'élire les membres du comité de gestion;
- d'élire les membres du comité d'inspections;
- de respecter la réglementation en vigueur;
- de participer à la concertation lors des assemblées générales.

La structure organisationnelle de la cogestion à Senja, présenté à la figure 4.4, représente bien les rôles et les responsabilités types de la cogestion aux îles Lofoten.

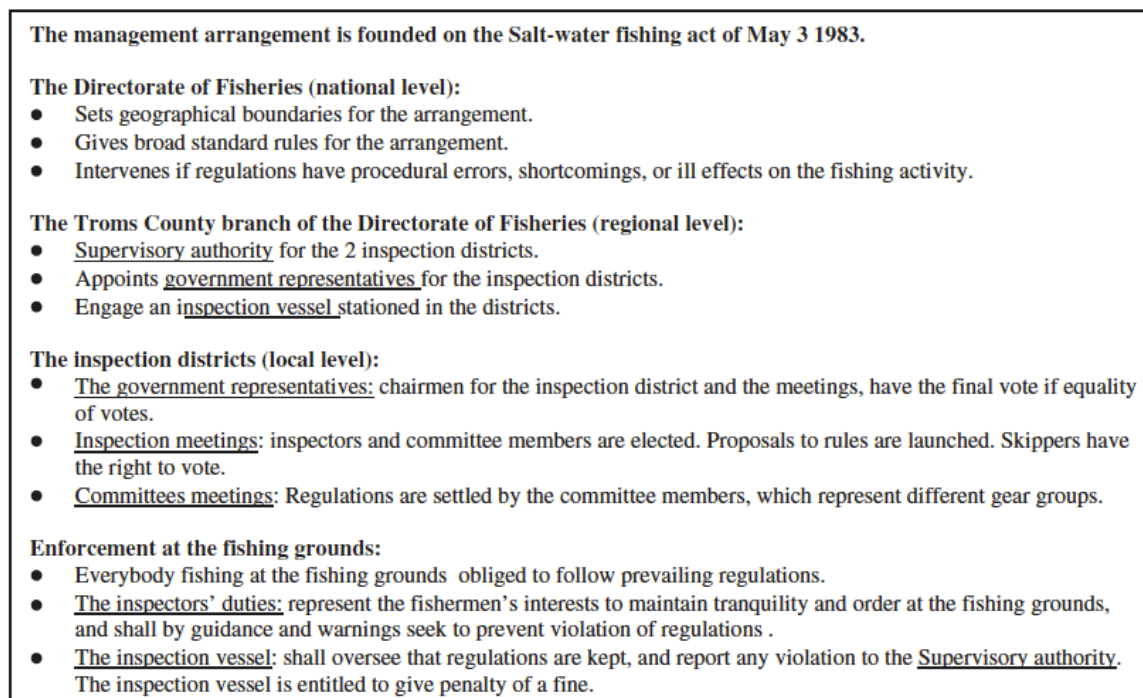


Figure 4.4 : Structure organisationnelle de la gestion de la pêche à Senja (tiré de Soreng, 2006).

Comme il a été mentionné précédemment, la cogestion aux îles Lofoten est un exemple de réussite. Pour le contexte socioéconomique et environnemental de ces îles, ce type de gestion s'est avéré plus efficace que la gestion étatique de type « *top-down* » (Holm et al, 2000). Le pouvoir de gérer la ressource a été donné aux utilisateurs. Les conflits d'usage entre ceux-ci ont diminué considérablement et un respect accru de la réglementation s'est manifesté. (Jentoft and Kristoffersen, 1989).

4.4.2 Analyse critique de la cogestion

La cogestion diffère des autres modes de gestion par le fait que la ou les ressources sont gérées conjointement par l'État et par les parties prenantes. Ce partage des rôles et des responsabilités amène de nombreux avantages dans la gestion des ressources naturelles.

Généralement, l'entente de cogestion et les institutions locales en découlant sont légitimées par une loi ou un amendement à celle-ci, un règlement ou une entente officielle. Les institutions locales possèdent des outils légaux pour faire respecter la réglementation qu'elles adoptent par les utilisateurs ou toutes autres parties prenantes concernées. La reconnaissance légale des institutions locales les prémunie de moyens juridiques face à l'État et aux parties prenantes extérieures. Dans ce sens, Konan (2007), juge qu'il est essentiel de légaliser et de légitimer la cogestion au niveau local et national afin d'assurer la durabilité institutionnelle de la cogestion.

Comme il a été mentionné précédemment, en cogestion, il y a un partage des rôles et des responsabilités entre l'État et les parties prenantes (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005). Ce partage implique qu'une partie du pouvoir est transférée de l'État aux parties prenantes. L'implication importante de ces dernières dans le processus décisionnel est fort bénéfique pour la gestion des ressources naturelles.

D'une part, elle contribue davantage à la légitimation des institutions locales que peut le faire la législation d'état (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005). Dans l'ensemble, la gestion

législative et réglementaire est plus simple et plus efficace (Ballet, 2009). La raison est que les décisions sont prises par les principaux concernés et non des technocrates de l'État, la plupart du temps inconnus et bien éloignés de la réalité locale. Plus les parties prenantes participent à établir la réglementation, plus celle-ci est appropriée au contexte socioéconomique et environnemental du territoire et plus les parties prenantes respectent leurs engagements face à cette réglementation (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004). Des solutions locales sont trouvées pour des problèmes locaux.

D'autre part, un processus décisionnel relégué aux institutions locales est moins lourd et complexe qu'aux institutions régionales ou nationales. Il y a moins de bureaucratie au niveau local alors le processus décisionnel est moins lourd et complexe. L'efficacité et l'efficience du processus décisionnel, juxtaposées à un accès direct et détaillé sur l'état des ressources, permettent de s'adapter rapidement et efficacement aux nouveaux impératifs du milieu (Ballet, 2009; Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005).

Le partage des rôles et des responsabilités associé à la cogestion correspond également à un partage des connaissances, un partage des coûts et des bénéfices et généralement, une diminution de la charge de chaque partie (Borrini-Feyerabend *et al.* 2004; Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005). Il y a moins de bureaucratie, c'est donc moins dispendieux à long terme (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005).

La cogestion contribue au renforcement des capacités locales (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005). Des institutions locales se forment et de nouvelles responsabilités sont données aux parties prenantes. Konan (2007) suggère la mise en place de programmes de formation en cogestion pour toutes les parties prenantes afin d'augmenter leurs compétences individuelles, collectives et institutionnelles.

L'octroi de pouvoir aux institutions locales est inévitablement associé à l'imputabilité et à la reddition de comptes (TRNEE, 1998; Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005). Les institutions locales sont très près de leurs membres et de la communauté locale. Ce faisant, la reddition

de comptes revêt un aspect social fort puissant et déterminant pour la crédibilité d'un individu et/ou de son organisation. La reddition de comptes ne se résume plus qu'à transmettre les résultats obtenus en fonction d'indicateurs de performance et d'échéancier, mais aussi d'être honnête envers des gens que l'on croise régulièrement et de remplir ses engagements envers eux. Les détenteurs du pouvoir se doivent donc d'être des plus intègres et transparents que possible (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005).

Jentoft *et al.* (1998) rapportent les propos de certains auteurs stipulant que la cogestion n'est pas applicable dans le fonctionnement actuel de la société. L'étude de cas de la pêche aux îles Lofoten n'est qu'un des exemples réfutant ces propos. Par contre, il est vrai que la cogestion n'est pas applicable ou appropriée à toute communauté. Il est également possible qu'une communauté ne souhaite tout simplement pas à aller sur cette voie (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005).

Comme il a été mentionné précédemment, la cogestion induit un transfert du pouvoir de l'État aux parties prenantes. Il arrive que l'État soit réticent à céder une partie de son pouvoir (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005; Borrini-Feyerabend *et al.* 2004). Cette réticence rend souvent toute négociation interminable ou bien mène à un partage déséquilibré et inéquitable du pouvoir. Une cogestion dont le pouvoir est mal distribué ouvre la porte aux abus, aux comportements opportunistes, à un monopole du pouvoir et à l'exclusion (Jentoft *et al.*, 1998; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004; Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005). Les comportements néfastes ci-mentionnés peuvent aisément mener à une cogestion reflétant la réalité socioéconomique et environnementale de quelques parties prenantes et non celle de l'ensemble des parties prenantes.

Pour Pomeroy et Rivera-Guieb (2005), l'absence d'institutions locales peut freiner considérablement la mise en place d'une cogestion. Jentoft *et al.* (1998) renchérissent en stipulant qu'il est préférable qu'une assise culturelle et coopérative propice soit présente au sein de la communauté lors de la mise en place d'une cogestion. Selon ces auteurs, une telle assise est rarement présente dans les pêcheries actuelles; pêcheries plutôt industrialisées,

utilisant des technologies de plus en plus modernes et tendant vers une mondialisation des marchés. (Jentoft *et al.*, 1998)

La mise en place d'une cogestion requiert d'importants investissements de temps et d'argent et en personnel (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005) (Borrini-Feyerabend *et al.* 2004). Pour certaines parties prenantes, les risques liés au changement de système de gestion sont trop élevés (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005). Pour d'autres, il y a une démesure trop importante entre l'effort individuel et les bénéfices à retirer d'une cogestion (Pomeroy et Rivera-Guieb, 2005) (Borrini-Feyerabend *et al.* 2004).

Tableau 4.5 : Forces et faiblesses de la cogestion.

	Forces	Faiblesses
Cogestion	Partage du pouvoir	Contrôle important de l'État
	Subsidiarité partielle	Réticence de l'État à céder du pouvoir
	Démocratie via les parties prenantes	Partage inégal du pouvoir
	Statut juridique véritable	Vulnérable aux abus et aux comportements opportunistes
	Pouvoir légal de gestion, de réglementation et d'application de la législation	Vulnérable au monopole du pouvoir et à l'exclusion
	Reddition de comptes et imputabilité des décideurs locaux	Danger de refléter la réalité socioéconomique et environnementale de quelques parties prenantes et non de l'ensemble
	Partage des coûts et des bénéfices	Pas toujours applicable ou approprié aux communautés
	Partage des connaissances	Nécessite la présence d'institutions locales
	Diminution de la charge de chaque partie	Nécessite la présence d'une assise culturelle et coopérative
	Gestion législative et réglementaire efficace	Important investissement de départ
	Respect accru de la réglementation	Risques de changement trop élevé pour certaines parties prenantes
	Renforcement des capacités locales	Démesure entre l'effort individuel et les bénéfices pour certaines parties prenantes
	Flexibilité	/
	Rapidité d'action	/

4.5 La gestion collaborative

La gestion traditionnelle centralisée, de type « *top-down* », où le technocrate tente de gérer l'environnement pour la population ne semble plus correspondre aux attentes de la société actuelle (Baskerville, 1988; Selin et Chavez, 1995). L'exclusion des parties prenantes est l'une des déficiences lui étant souvent attribuées. Selon Durant (2004) et Grumbine (1994), la participation de la société civile est aujourd'hui considérée comme une condition essentielle à la mise en oeuvre d'une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles. De plus, plusieurs expériences ont démontré l'intérêt des parties prenantes en ce qui a trait à la gestion locale des ressources naturelles (Milot, 2009). Depuis une vingtaine d'années, les gestionnaires en environnement, habituellement l'État ou ses services, laissent de côté la gestion traditionnelle au profit de la gestion collaborative (Gray, 1989; Hardy et Koontz, 2009; Cullen *et al.*, 2010; Conley and Moote, 2003). Aujourd'hui, d'innombrables cas de gestion collaborative existent en Amérique du Nord (Hardy et Koontz, 2009; Conley et Moote, 2003). L'abondance de littérature à ce sujet témoigne bien de cette tendance.

Le Québec suit également cette tendance. Il y a eu, entre autres, la création du BAPE pour les projets ayant des impacts importants sur l'environnement, des Comités Zones d'Intervention Prioritaire pour la gestion du fleuve Saint-Laurent et des Organismes de bassins versants (OBV) pour la gestion de l'eau (Milot, 2009).

Une multitude de termes sont retrouvés afin de désigner la gestion collaborative telle le « participative environmental management » (Koontz *et al.*, 2004), le « collaborative natural resources management » (Conley et Moote, 2003) ou le « community-based collaboratives » (Moote *et al.* 2000). Bien qu'il y ait plusieurs termes définissant la gestion collaborative, tous se ressemblent et ont pour objet central la relation entre les parties prenantes. L'une des définitions souvent rencontrées dans la littérature est celle de Gray (1989). Selon cette définition conceptuelle, la gestion collaborative est un :

« Processus par lequel les différents aspects d'un problème sont exposés et discutés constructivement par les parties prenantes afin d'obtenir des solutions »

surpassant toutes celles pouvant être trouvées individuellement. » (Traduction libre).

En Amérique du Nord, la gestion collaborative s'est principalement développée par et pour la gestion des ressources hydrauliques (Ferreya et Beard, 2007; Mitchell, 1990; Ramin, 2004). Ce faisant, la gestion collaborative est souvent associée à la gestion intégrée des bassins versants. Celle-ci peut donc être considérée comme étant, à quelques exemples près, l'application la plus directe de la gestion collaborative. L'appellation anglaise le plus souvent associée à la gestion de bassins versants étant le « *collaborative watershed partnerships* » (Hardy et Koontz, 2009; Weible, 2011; Kenneth et Born, 2006)

Jusqu'ici, le mode de gestion en commun était défini à partir de l'institution locale ou de l'organisme. Celle-ci était l'élément central et la nature de son mode de gestion était déterminée selon son rapport avec l'État. Avec la gestion collaborative, l'élément central est l'État. La nature du mode de gestion se fait selon le rapport que l'État entretient avec les parties prenantes. Une gestion où l'État collabore avec les parties prenantes à un point ou l'autre de la gestion est qualifiée de collaborative. En pratique, la gestion collaborative est un processus où l'État sollicite, ou permet, la participation des parties prenantes à différentes étapes de la gestion (Selin et Chavez, 1995). Soit une ou plusieurs étapes de gestion à l'exception de la prise de décisions. Il arrive que les parties prenantes participent à l'élaboration des mesures à prendre, mais seul l'État peut les adopter et permettre leur réalisation (Bryan, 2004). Peu importe l'agencement organisationnel que peut prendre la collaboration, le pouvoir décisionnel demeure toujours entre les mains de l'État. Les institutions locales et/ou les parties prenantes n'ont aucun des droits de propriété sinon que le droit d'usage (*usus*) prescrit par la législation en vigueur.

Une gestion collaborative véritable met en relations de nombreuses parties prenantes. Le but de l'exercice est d'en arriver à un consensus sur la solution d'un problème, sur les buts à atteindre et ainsi que la façon de les atteindre (Innes and Booher 1999; Weber 2003). Pour Gray (1989), un consensus est atteint lorsque chaque partie prenante accepte une solution choisie collectivement, et ce, même si cette solution n'est pas celle qui était attendue. Selon London (1995), des gens bien intentionnés, bien informés et avec une attitude constructive

en arrive à développer une vision commune créative, des stratégies efficaces et à atteindre des résultats surpassant de loin les attentes du départ.

Que ce soit l'historique, la manière de communiquer, le but ou les attentes des parties, chaque relation possède ses propres caractéristiques et évolue dans le temps. L'environnement social d'une gestion collaborative véritable est donc constitué d'un réseau élaboré et complexe de liens et de relations entre parties prenantes (incluant l'État et ses services). Imperial (1999), Kenneth et Born (2006) qualifient ce réseau d'« institutional ecosystem », ou bien, de réseau interorganisationnel.

Un outil a été développé par Ostrom *et al.* (1994) afin d'en connaître davantage sur les réseaux interorganisationnels. En simplifiant, l'« *institutional analyze and development framework* » (IAD) est un outil déterminant l'influence des conditions socioéconomiques et environnementales d'une communauté sur le comportement des parties prenantes et les résultats à attendre de la gestion collaborative (Hardy et Koontz, 2009). Des variantes de l'IAD framework ont été développées par certains auteurs. Par exemple, Heikkila et Isett (2004) ont développé une variante permettant de caractériser le processus décisionnel des organisations tandis que Lowry (2003) a modifié l'outil afin de caractériser le rôle des institutions dans la restauration des rivières.

Les paragraphes précédents démontrent bien l'importance des relations intra et interorganisationnelles en gestion collaborative. La nature de ces relations peut servir à déterminer les caractéristiques de la gestion collaborative. D'ailleurs, le *Center for Watershed Protection* (1998) (CWP) se base sur la relation entre l'État et les parties prenantes afin de regrouper en modèle type et caractériser les variantes retrouvées en gestion des bassins versants. Le tableau 4.6 présente ces modèles types. Considérant que la gestion des bassins versants est l'application « directe » de la gestion collaborative à un espace physique, il est acceptable d'attribuer les caractéristiques du tableau 4.6 à la gestion collaborative dans son ensemble.

Tableau 4.6 : Composantes de la gestion de bassin versant en fonction de leur structure de base (tiré de CWP, 1998).

Table 3.4 Typical Components of Watershed Management Structures			
	Government Directed Model	Citizen Directed Model	Hybrid Model
Formation	Created by legislative authority.	Created at "grass-roots" level from citizens or other interested parties	Created with some governmental authority, with support from citizens.
Membership	Organization membership is appointed by governmental authority	Stakeholder participation is voluntary	Some members are required to participate, but many are volunteers.
Authority	Structure has regulatory authority over land use and other permits	Advisory capacity with no regulatory authority over land use or permits	Some members of the structure have regulatory authority, and others act in a volunteer or advisory capacity.
Funding	Funding is through taxes or levied fees	Funding is either by grant, donations, or sometimes by local government contributions	Much of the funding is through a steady source, such as an agreement with a local government, but grants may also comprise a significant portion of the budget.
Implementation	Government agencies at the state, local and federal levels implement the plan.	Local governments implement the plan.	Local governments implement the plan, with some assistance from state and federal agencies.

4.5.1 Les Organismes de bassins versants (Québec)

Pour Brun et Lasserre (2010), l'approche collaborative s'est quelque peu imposée au gouvernement québécois. Selon ces auteurs, les polémiques créées par les inondations des années 1990, la pollution industrielle et agricole excessive, la mauvaise gestion de l'environnement au Canada et le débat sur la privatisation des services de distribution d'eau sont toutes des raisons ayant poussé la société québécoise à remettre en question le mode de gestion alors utilisé.

Le déploiement des Organismes de bassin versant (OBV) au Québec méridional est issu de la volonté politique et citoyenne d'intégrer les préoccupations locales à la gestion des ressources hydrauliques (Brun et Lasserre, 2010). L'approche privilégiée fut la gestion

collaborative via une gestion intégrée de l'eau par bassin versant. En fait, les OBV sont l'équivalent québécois des « *collaborative watershed partnerships* » retrouvés dans le reste de l'Amérique du Nord.

En 2002, le gouvernement québécois adopta la *Politique nationale de l'eau*. Le caractère collectif de l'eau est alors reconnu et l'État s'engage à mettre en oeuvre la gestion intégrée par bassin versant. L'État s'engage également à soutenir financièrement et techniquement la mise en place de 33 organismes de bassin (OBV).

En vertu de l'article 14.2.a de la Loi sur l'eau, les OBV ont pour mission « d'élaborer et de mettre à jour un plan directeur de l'eau et d'en promouvoir et suivre la mise en oeuvre ». La mise en oeuvre étant effectuée par les parties prenantes. En fait, « *les OBV sont des tables de concertation, de conciliation des orientations et de planification multisectorielle, en vue de la création de partenariats pour la mise en oeuvre d'une gestion intégrée de l'eau* » (Raïche, 2006). Elles encouragent la participation, entretiennent la collaboration des parties prenantes locales et régionales et coordonnent les actions liées à l'eau (Auger et Baudrant, 2004; Baril *et al.*, 2006). La gestion intégrée de l'eau par bassin versant a des visées très englobantes. À ce titre, Gangbazo (2004) a déterminé que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant visait :

- le maintien ou la récupération des usages de l'eau;
- la conservation ou restauration de l'intégrité physique, chimique et biologique des écosystèmes aquatiques;
- la protection de la santé humaine;
- l'assurance d'un climat socioéconomique durable.

Tous les éléments listés ci-haut se retrouvent dans la *Politique nationale de l'eau* du gouvernement québécois sous forme de résultats escomptés par l'application de cette politique (Gouvernement du Québec, 2002a).

L'une des principales réalisations associées à la Politique nationale de l'eau est l'adoption, en juin 2009, de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à*

renforcer leur protection (Loi sur l'eau). Cette loi vient préciser les responsabilités de l'État ainsi que les droits et les devoirs de la collectivité concernant la ressource (Gouvernement du Québec, 2002b).

La section IV de la *Loi sur l'eau* définit la gouvernance de l'eau au Québec ainsi que les compétences du ministre du MDDEP à ce sujet. En somme, l'article 13 stipule que la gestion des ressources en eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques. L'article 14 stipule que le ministre du MDDEP peut :

- établir les orientations fondamentales de la gestion de l'eau;
- délimiter les unités hydrographiques. Soit les bassins, les sous-bassins ou les groupements de bassins hydrographiques;
- pourvoir à la constitution d'un organisme ayant pour mission d'élaborer et de mettre à jour un plan directeur de l'eau et d'en promouvoir et suivre la mise en oeuvre. Ou exceptionnellement, désigner un organisme chargé de remplir cette mission en concertation avec les utilisateurs et les milieux intéressés;
- fixer des règles applicables au fonctionnement et au financement de tout organisme ainsi constitué ainsi que des mécanismes de gouvernance mis en place;
- déterminer les éléments devant être traités dans un plan directeur de l'eau;
- déterminer les conditions applicables à l'élaboration, à la mise à jour et au suivi de la mise en oeuvre d'un plan directeur de l'eau ou d'un plan de gestion intégrée de tout ou partie du Saint-Laurent.

L'article 14 stipule également que, lorsque le ministre pourvoit à la constitution ou à la désignation d'un organisme, il doit publier dans la région concernée et selon les modalités qu'il estime indiquées, un avis contenant l'identification de l'organisme ainsi qu'une brève description de sa mission.

Deux constats peuvent être faits à partir de cet article. Tout d'abord, l'État garde un contrôle important, voire absolu sur l'ensemble de la gouvernance. D'autre part, il y a une

reconnaissance des OBV et leur mission est clairement définie. Il est à noter que cette reconnaissance ne constitue pas un véritable statut légal (Raïche, 2011). Les OBV sont des organismes à but non lucratif devant respecter les *Lignes directrices concernant le déploiement de la gestion de l'eau par bassin versant* pour être reconnus par le ministre du MDDEP.

L'article 15 de la même loi stipule qu'après avoir approuvé un PDE ou un plan de gestion intégrée du Saint-Laurent, « *le ministre publie, notamment dans la région concernée et selon les modalités qu'il estime indiquées, un avis faisant mention de cette approbation et des endroits où le plan peut être consulté ou obtenu.* ».

L'article 15 stipule également que le ministre doit transmettre une copie du PDE à tous ses services (ministères, MRC, municipalité, etc.) présents sur le territoire compris dans le plan afin qu'ils le prennent en considération l'exercice de leurs fonctions lorsque celles-ci affectent la ressource en eau.

Il est à noter que « prendre en considération » ne signifie pas « appliquer ». Les services de l'État doivent prendre connaissance du PDE et déterminer s'il est possible de l'appliquer dans l'exercice de leur fonction. Raïche (2011) souligne que le PDE n'est pas opposable aux tiers, *qu'il doit donc être mis en oeuvre de bonne foi*. Toujours selon l'auteur, il est parfois impossible d'intégrer complètement le PDE à un outil de gestion. La collaboration serait à privilégier plutôt que l'intégration ou l'arrimage (Raïche, 2011).

La participation et la collaboration des parties prenantes sont primordiales à toute gestion collaborative. En gestion de l'eau par bassin versant, les parties prenantes sont, tout d'abord, la population, les utilisateurs ainsi que tous ceux ayant à coeur la santé de l'eau et des écosystèmes y étant associés (Gangbazo, 2004). Parmi ces parties prenantes, il figure habituellement la communauté locale, les pêcheurs, les producteurs agricoles et forestiers, les industriels, les municipalités et les MRC, les ministères et les organismes gouvernementaux, les ONG, etc.

Toutes mesures à prendre pour protéger, restaurer ou mettre en valeur les ressources sont déterminées par le conseil d'administration de l'OBV. Ce faisant, la composition de ce conseil se doit d'être représentative de l'ensemble des parties prenantes (Auger et Baudrand, 2004, Baril *et al.*, 2006). La *Politique nationale de l'eau* précise quatre secteurs d'activité devant être représentés au sein du conseil. Soit le secteur communautaire, municipal, économique et gouvernemental (aucun droit de vote). Bien que chacun de ces secteurs ait un rôle essentiel au sein du conseil d'administration, le secteur municipal et le secteur gouvernemental ont un rôle déterminant quant à l'élaboration, l'adoption et la réalisation du PDE. Tel qu'il a été abordé dans la section précédente, en gestion collaborative, le pouvoir décisionnel est entre les mains de l'État et de ses services. C'est notamment le cas pour la gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec.

Le représentant du secteur municipal sert d'interlocuteur entre l'OBV et les instances municipales et participe à l'élaboration du Plan directeur de l'eau (PDE). Tel que stipulé par l'article 15 de la *Loi sur l'eau*, les municipalités et les MRC doivent prendre en considération le PDE pour la réalisation d'activités ayant une incidence sur l'eau, dans leur plan d'urbanisme ou leur schéma d'aménagement par exemple (Gouvernement du Québec, 2012).

Le représentant du secteur gouvernemental contribue à l'harmonisation des décisions de l'OBV aux orientations gouvernementales ainsi qu'aux politiques, aux lois et aux règlements en vigueur. Le ministre du MDDEP coordonne les initiatives du gouvernement concernant l'eau et détermine les priorités nationales quant à sa gestion. Concernant directement les OBV, le ministre du MDDEP, en concertation avec les autres ministres concernés, approuve ou non le PDE. Toutefois, la *Politique nationale de l'eau stipule* que le ministre du MDDEP doit tenir compte, au nom du gouvernement, des objectifs de chacun des organismes de bassin (Gouvernement du Québec, 2012).

La *Politique nationale de l'eau* précise que, pour remplir leur mission, les organismes de bassin versant doivent :

- élaborer le Plan directeur de l'eau (PDE) en informant et en faisant participer la population;
- faire signer des contrats de bassin par les acteurs de l'eau concernés;
- suivre la mise en oeuvre des contrats de bassin;
- mettre à jour le PDE;
- informer de manière continue les acteurs de l'eau et la population du bassin versant;
- participer à la réalisation du plan de gestion intégrée du Saint-Laurent.

L'élaboration du PDE fait partie intégrante des fonctions des OBV. Ultimement, il permet de signer les contrats de bassins avec les parties prenantes et ainsi, mettre en oeuvre un plan d'action. Le contenu du PDE est déterminé par le *Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires* (Auger et Baudrand, 2004). En fait, le PDE est un document rassemblant les informations nécessaires à la compréhension des problèmes liés à l'eau et à l'environnement du bassin versant. Les solutions envisagées afin de régler ces problèmes y sont présentées. De plus, le PDE sert de base de négociation pour les contrats de bassin (Auger et Baudrand, 2004).

La figure 4.5 illustre le cycle de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Un portrait du milieu socioéconomique et environnemental permet de déterminer des enjeux et des orientations. Les objectifs et les indicateurs peuvent alors être déterminés. Il s'en suit l'élaboration d'un plan d'action et la signature de contrats de bassin avec les parties prenantes. Avec l'approbation du ministre du MDDEP, la mise en oeuvre débute. La dernière étape est le suivi et l'évaluation du plan d'action à partir desquels, le portrait du milieu est revu et corrigé. Le cycle recommence et théoriquement, il y a amélioration continue.

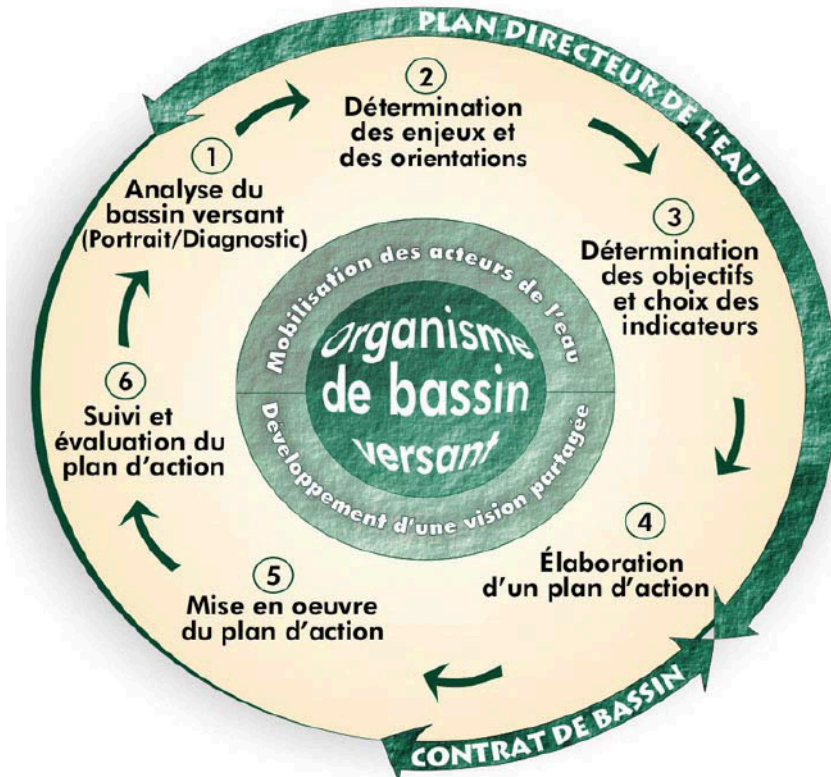


Figure 4.5 : Cycle de gestion intégrée de l'eau par bassin versant (tiré de Auger et Baudrand, 2004).

Brun et Lasserre (2010) présentent les contrats de bassin comme le volet opérationnel des PDE. Une partie prenante désirant participer davantage dans la mise en oeuvre du PDE a l'opportunité de signer un contrat de bassin. Que ce soit sous forme de protocole d'entente ou de contrat officiel tel que défini par le *Code civil du Québec*, en apposant sa signature à ce contrat, la partie prenante s'engage à respecter certaines clauses négociées avec l'OBV. La forme, le contenu, le niveau de détail, les parties impliquées et le nombre de clauses peuvent varier selon le contrat, le PDE ou l'OBV (Auger et Baudrand, 2004). Pour Brun et Lasserre (2010), « *Il s'agit de lier la parole des agents économiques aux organismes de bassin versant autour d'un projet local : à chaque acteur son projet, à chaque projet son contrat.* »

Une gestion intégrée de l'eau par bassin versant suppose (Gariépy, 2001; Kenneth et Born, 2006, Baril *et al.*, 2006) :

- une approche de gestion ciblée sur l'unité hydrologique, avec des échelles variables selon les problèmes à résoudre, impliquant ainsi une imbrication cohérente des actions d'une échelle à l'autre et avec les bassins versants voisins;
- un cadre de travail coordonné et partagé pour favoriser la collaboration des parties prenantes et le partenariat;
- une démarche à long terme qui favorise le développement durable;
- une vision intégrée qui tient compte de plusieurs dimensions de la gestion de l'eau et des écosystèmes aquatiques y étant associés;
- un processus de résolution des problèmes basé sur des connaissances scientifiques et historiques, mais également sur les connaissances locales;
- une approche privilégiant la concertation des parties prenantes, la conciliation des objectifs et la coordination des moyens et des actions;
- des organisations possédant une structure, des rôles et des pouvoirs adaptés au contexte socioéconomique et environnemental du bassin versant;
- une approche de type « *bottom-up* » basée sur la responsabilisation et la participation des parties prenantes locales et régionales;
- un processus d'apprentissage continu incluant la formation des parties prenantes et l'éducation du public.

Selon Baril *et al.* (2006), la gestion intégrée de l'eau des bassins versants du Québec est une gestion collaborative correspondant au modèle hybride du CWP (tableau 4.6). En parcourant le tableau 4.6, il est constaté, qu'en effet, les caractéristiques des OBV et de la relation entre l'État et celles-ci correspondent davantage au modèle hybride qu'au modèle centré sur le citoyen ou le gouvernement. Le tableau 4.7 présente et regroupe les principales caractéristiques de la gestion de bassin versant au Québec en fonction de la classification du CWP (1998).

Tableau 4.7 : Principales caractéristiques de la gestion de bassin versant au Québec (tiré de Baril *et al.*, 2006).

	Quebec model
Formation	Created by interested parties in basins chosen by the government and with governmental financial help
Membership	Stakeholders voluntary participation with a guidance of representativeness and a governmental participation
Authority	No regulatory authority but some stakeholders have it (Quebec government, local governments)
Funding	A base funding by central government (program), funding by grant and sometimes by local government
Implementation	Each stakeholder (include provincial and local governments, private companies, NGO, citizens) have the <i>voluntary</i> opportunity to act for implementing the plan established in a participative process

Selon Raïche (2005), certaines conditions s'imposent pour assurer le fonctionnement des OBV. Soit :

- la reconnaissance de leur légitimité par tous les décideurs politiques et privés, nationaux et régionaux;
- la participation proactive des organisations locales et régionales;
- l'adaptabilité des politiques et des cadres légaux en tenant compte de la Politique nationale de l'eau et des mandats des organismes de bassin versant;
- des ressources appropriées pour la réalisation de ces mandats;
- une meilleure compréhension du mode de gouvernance des organismes de bassin versant et un arrimage aux mécanismes de gestion mis en place par les partenaires politiques et privés.

Une spécification s'impose quant au rôle des OBV dans la gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec. La Politique nationale de l'eau stipule que les OBV ont « *la responsabilité de mettre en oeuvre, dans une perspective développement durable, la gestion intégrée en élaborant un Plan directeur de l'eau (PDE) du bassin versant...* ». Conformément à la gestion collaborative type, seul l'État a un pouvoir décisionnel. Les OBV élaborent un PDE et le présentent au ministre du MDDEP. Celui-ci décide si les OBV

peuvent aller de l'avant ou non avec le PDE. Dans ce sens, les OBV épaulent l'État, qui lui, gère l'eau. C'est notamment ce que fait remarquer Raïche (2005) dans l'article *Organisme de bassin versant : gestion ou gouvernance*. L'auteur rappelle que le mandat des OBV est tout d'abord d'élaborer un plan directeur de l'eau et ensuite (s'il est approuvé) de le mettre en oeuvre. Toujours selon l'auteur, cela s'intègre bien dans une approche de gouvernance, mais non de gestion. En effet, le fonctionnement général des OBV est fort similaire, voire identique au concept de gouvernance présenté par le Regroupement des Organismes de Bassins Versants du Québec (ROBVQ, 2004) voulant que la gouvernance soit un :

« *Processus démocratique mis en place pour interpeller les gestionnaires et les groupes d'interventions afin qu'ils réalisent des actions qui correspondent aux besoins de l'ensemble du territoire.* » (ROBVQ, 2004).

Ce problème n'est pas que sémantique, car il cause de la confusion dans la perception de certaines parties prenantes quant aux rôles et aux responsabilités des OBV. Selon Raïche (2005), une meilleure définition du concept de gouvernance contribuerait à préciser ces rôles et ces responsabilités de chacun; résultant ainsi à une meilleure coordination entre le mandat des OBV et les initiatives des autres parties.

Les OBV sont l'une, sinon la composante de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. C'est justement l'une de ses forces. Une gestion intégrée se veut forcément intégrante des différents éléments du milieu. Il y a donc réduction des chevauchements occasionnés par une gestion sectorielle et une plus grande cohérence des ordres politiques et administratifs (Auger et Baland, 2004). À ce titre, la *Politique nationale de l'eau* précise que le ministre du MDDEP doit veiller à coordonner les initiatives gouvernementales dans le domaine de l'eau afin d'assurer une gestion cohérente à l'échelle du territoire (Gouvernement du Québec, 2002a).

La gestion intégrée présente toutefois certaines difficultés. Selon Gangbazo (2004), la gestion intégrée de l'eau par bassin versant fragmente les responsabilités entre plusieurs ministères et organismes gouvernementaux; complexifiant ainsi l'harmonisation des politiques et des programmes gouvernementaux. Le constat de Raïche (2006) selon lequel il

perdure encore certaines lacunes quant au chevauchement et à la cohérence témoigne de cette complexité administrative. L'auteur fait remarquer que, souvent, les limites des bassins versants ne coïncident pas avec les limites administratives causant ainsi des problèmes organisationnels.

4.5.2 Analyse comparative de la gestion collaborative

En début de section 4, il a été mentionné que la participation diminuait de la gestion de terroir vers la gestion collaborative. Les forces associées à la participation suivent évidemment cette tendance. Ici, le pouvoir n'est plus partagé, la subsidiarité n'est pas nécessaire et l'aspect démocratique est négligeable.

Il y a toutefois un partage des connaissances. La mise en commun des connaissances scientifiques, techniques, locales et traditionnelles de chaque partie prenante induite par la collaboration enrichit de beaucoup la gestion (Gangbzo, 2004). Il y a une meilleure compréhension du milieu et de ses enjeux (Coonley et Moote, 2003). L'allocation des ressources financières et humaines est donc plus appropriée (Gangbazo, 2004).

La gestion collaborative amène les parties prenantes à dialoguer et à coopérer afin d'arriver à des consensus, au final, avantageux pour chacun sinon pour la collectivité. D'ailleurs, en gestion collaborative, la collectivité prime sur l'individu (London, 1995). Dans certains cas, il n'y a pas de consensus à atteindre. C'est plutôt une mobilisation afin d'atteindre un but commun tel que la protection d'un plan d'eau ou la restauration d'un ruisseau (Auger et Baudrand, 2004). Quoi qu'il en soit, les liens entre les parties prenantes se resserrent, il y a de moins en moins de conflits et la cohésion sociale se consolide (Gangbazo, 2004; Auger et Budrand, 2004; Coonley et Moote, 2003).

Beaucoup de faiblesses de la gestion collaborative sont liées au fait qu'aucune reconnaissance juridique et aucun pouvoir décisionnel ne soient accordés aux parties prenantes non gouvernementales. L'une des conséquences étant que les organismes locaux sont fortement dépendants de l'État. Toute action doit inévitablement être conforme aux

diverses exigences de l'État, peu importe les spécificités locales (Ingles, 1999). D'ailleurs, toute législation liée à la gestion de l'environnement est du ressort de l'État. La forme, le fonctionnement, le champ d'action ainsi que l'existence même de l'organisme local en gestion collaborative dépendent de l'État (Hardy, 2010; Ingles, 1999). En pratique, toute action ou mesure quelconque doit être en respect des édits de l'État et doit obtenir l'aval de ce dernier pour être mise en application. C'est notamment le cas pour les OBV. Tel qu'il a été mentionné précédemment, les articles 14 et 15 de la *Loi sur l'eau* donnent un contrôle important, voire absolu à l'État sur la gestion intégrée de l'eau au Québec.

À cette dépendance opérationnelle s'ajoute la dépendance financière. Pour Koontz *et al.* (2004) et Hardy (2010), le support financier est crucial pour les organismes de gestion collaborative. Ingles *et al.* (1999) ajoutent que l'implantation et le développement des programmes de gestion collaborative sont directement liés au financement leur étant accordé. La majorité des organismes locaux impliqués dans une gestion collaborative sont financés par le service d'État responsable de l'environnement (Hardy, 2010). Dans certains cas, les organismes peuvent obtenir des subventions gouvernementales. C'était notamment le cas des 33 OBV qui recevaient 65 000 \$ par an du MDDEP et avaient droit aux subventions du *Fonds Québécois pour le Développement Durable* pour un montant pouvant aller jusqu'à 150 000 \$ par an (Brun et Lasserre, 2010). Par contre, bien peu d'OBV auraient joui du fonds (Brun et Lasserre, 2010). Depuis 2009, avec le redéploiement en 40 OBV sur tout le Québec méridional, ils reçoivent environ 125 000 \$.

Il va sans dire que les dépendances abordées ci-haut influencent grandement ce qui sera accompli par la gestion collaborative (Hardy, 2010). Plus fortes sont les dépendances, plus l'État est en mesure de contrôler la gestion et les parties prenantes impliquées. Plus fortes sont les dépendances, plus l'organisme local en gestion collaborative est vulnérable aux jeux politiques, aux lobbys, aux abus et aux comportements opportunistes.

Les parties prenantes peuvent également influencer la gestion collaborative (London, 1995; Ingles *et al.*, 1999; Hardy, 2010). Moore et Koontz (2003) ont comparé différentes organisations en gestion collaborative ayant une majorité de parties prenantes différentes.

Les résultats ont démontré que les arrangements organisationnels et institutionnels et les réalisations différaient en fonction de la composition des parties prenantes. Les parties prenantes n'ont pas toutes le même poids dans l'organisation. Un pouvoir démesuré entre les parties prenantes peut littéralement saper la collaboration (Ingles *et al.*, 1999).

L'approche participative induite par la gestion collaborative est un processus laborieux demandant un investissement de temps et d'énergie. Gray (1989), Wondolleck et Yaffee (2000) parlent aussi de désordre et d'imprévisibilité. Certains auteurs notent la lourdeur de la participation (London, 1995; Bryan, 2004; Ingles *et al.*, 1999). Ce faisant, la gestion collaborative n'est pas efficace pour les problèmes subits demandant une réponse rapide (London, 1995). Ingles *et al.* (1999) croient que ces irritants peuvent faire en sorte que la collaboration soit appliquée à son minimum et même rejetée au profit d'une gestion plus traditionnelle.

Tableau 4.8 : Forces et faiblesses de la gestion collaborative.

	Forces	Faiblesses
Gestion collaborative	Participation	Contrôle de l'État
	Partage des connaissances	Subsidiarité non nécessaire
	Bonne compréhension du milieu et des enjeux	Aucun partage du pouvoir
	Bonne allocation des ressources	Processus démocratique négligeable
	Bonne relation entre les parties prenantes	Généralement aucune reconnaissance juridique
	Réduction des conflits	Aucun pouvoir légal
	Cohésion sociale	Très forte dépendance à l'État
	/	Dépendance financière
	/	Vulnérable aux jeux politiques et aux lobbys
	/	Vulnérable aux comportements opportunistes et aux abus
	/	Forte influence des parties prenantes
	/	Processus lourd et laborieux
	/	Inefficace pour les problèmes subits

5 APPLICATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LES MODES DE GESTION À L'ÉTUDE.

La nécessité d'adopter un développement plus durable semble acceptée de tous. À ce jour, de nombreux états ont intégré le développement durable dans leur législation. C'est notamment le cas du Gouvernement du Québec qui adopta, en 2006, la *Loi sur le développement durable*. Cette loi définit seize principes venant guider l'État et ses services afin qu'ils agissent dans une perspective de développement durable (MDDEP, 2002b). Dans cette section, la gestion de l'environnement au Québec sera analysée en fonction de ces seize principes du développement durable.

5.1 Principe « a » : santé et qualité de vie

Les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature.

La seule manière dont le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial contribuent à la santé et à la qualité de vie est par l'application des lois environnementales. Par exemple, la partie 4 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* traite de la prévention de la pollution et la partie 8 traite des urgences environnementales. La section V de la *Loi sur la qualité de l'environnement* traite de la qualité de l'eau et la gestion des eaux usées et la section VII traite de la gestion des matières résiduelles. Les responsabilités des municipalités en matière d'environnement ne concernent pas directement la santé et la qualité de vie. Ces responsabilités ont néanmoins beaucoup d'impacts sur ces dernières. Par exemple, le traitement de l'eau potable, la salubrité ou l'entretien des espaces verts sont tous des tâches attribuées aux municipalités qui sont intimement liées au bien-être de la population.

La gestion en commun contribue inévitablement à la santé et la qualité de vie de la population. D'ailleurs, la gestion de terroir et la gestion communautaire des ressources

naturelles visent principalement le développement socioéconomique et environnemental de la population par une gestion durable des ressources naturelles. La gestion en commun, tout dépendant du mode, vient donner les outils à la population pour prendre en main leur milieu de vie et s'émanciper tant au niveau individuel que communautaire. Il semblerait que la gestion collaborative soit le mode de gestion en commun où la participation des parties prenantes est la plus faible. Il est néanmoins possible qu'elle contribue à la santé et à la qualité de vie. Par exemple, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant vise, entre autres, à améliorer la santé des écosystèmes aquatiques. Par le fait même, améliorer la santé et la qualité de vie.

5.2 Principe « b » : équité et solidarité sociale

Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.

Ce principe n'est pas considéré dans la gestion fédérale de l'environnement. Seuls les articles 39 et 40 de la LCPE contribuent indirectement à ce principe en permettant un recours en injonction à quiconque a subi ou subira prochainement un préjudice. Quelques exemples démontrent que la contribution du MDDEP à l'équité et la solidarité sociale surpasse légèrement celle du gouvernement fédéral. Soit les audiences publiques du BAPE, la déclaration du droit à un environnement sain (art. 19.1 de la LQE) et la réhabilitation des terrains. C'est au niveau municipal que le principe d'équité et de solidarité sociale est le plus appliqué. Les préoccupations de la population sont plus écoutées et considérées qu'au niveau provincial et fédéral. D'une part, les assemblées municipales offrent une tribune à tous les citoyens désirant s'exprimer et faire connaître son mécontentement s'il y a lieu. D'autre part, la proximité entre les élus municipaux et les citoyens accroît, informellement, la reddition de comptes et l'imputabilité des élus. Le respect des engagements est alors beaucoup plus probant.

En gestion en commun, l'application de ce principe varie en fonction du niveau de participation des parties prenantes. L'autogestion est le mode de gestion où l'équité et la

solidarité sociale sont les plus appliquées. Prime abord, l'autogestion est un mouvement égalitaire. Chaque individu est une partie prenante et participe à la gestion si n'est que par le vote. C'est également le cas dans la gestion du terroir. Pour ces deux modes de gestion, les sacrifices comme les bénéfices sont endossés par chacun. Les profits générés par les ressources sont investis dans la gestion ou distribués également entre les parties prenantes. Il peut arriver qu'en cogestion, les parties prenantes jugées moins « importantes » aient moins d'influence que les autres ou ne soient tout simplement pas représentés. Cependant, il a été démontré que de telles ententes ne perdurent pas. En gestion collaborative, les parties prenantes n'ont aucun pouvoir décisionnel. Il arrive souvent que la participation ne se résume qu'à une consultation.

5.3 Principe « c » : protection de l'environnement

Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement.

L'ensemble des aspects environnementaux est couvert dans la gestion actuelle de l'environnement. En résumé, le gouvernement fédéral est responsable de tout ce qui concerne les voies navigables. Il effectue l'évaluation environnementale des projets ayant lieu sur sa juridiction et, lorsque nécessaire, il exige un plan de prévention de la pollution. Pour le reste, il est responsable de domaines bien spécifiques non touchés par les provinces. D'ailleurs, le *Comité consultatif national de la LCPE* est chargé d'éviter les doublons avec la législation provinciale. Le gouvernement québécois couvre de nombreux aspects environnementaux par sa législation. Par exemple, la LQE s'applique aussitôt qu'il y a ou aura une contamination dans l'environnement, peu importe la nature de cette contamination (art. 20). Les certificats d'autorisation, le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* et les attestations d'assainissement sont tous des outils s'appliquant à l'ensemble des aspects environnementaux. Les municipalités contribuent beaucoup à l'application « terrain » de la LQE (eau potable, eaux usées, matières résiduelles, etc.). De plus, les municipalités ont désormais un pouvoir de réglementation en matière d'environnement.

Il est vrai que la législation fédérale et provinciale couvre la plupart des aspects environnementaux. Il est toutefois impossible d'assurer son respect. Plusieurs raisons pourraient expliquer cette incapacité telles que le peu de ressources allouées à l'environnement, l'immensité du territoire à couvrir ou le manque de légitimité face aux communautés locales.

À l'exception de la gestion collaborative, tous les modes de gestion en commun dépendent de la qualité de l'environnement. La santé socioéconomique et environnementale, de même que la pérennité de ces systèmes, est fonction de la qualité de l'environnement et des ressources étant tirées de celui-ci. Il est donc fort à leur avantage de protéger adéquatement l'environnement. Les mesures sont adaptées au contexte socioéconomique et environnemental du milieu. Déterminées par les principaux concernés, ces mesures sont respectées. De plus, le territoire à couvrir est d'ordre local ou régional, donc plus facile à gérer.

Il peut parfois arriver qu'une faible présence de l'État puisse être nuisible à l'environnement. Par exemple, l'absence de contrôle de l'État rend l'autogestion et la gestion du terroir vulnérable aux abus, aux comportements opportunistes de certaines parties prenantes et l'environnement peut en être affecté. Toutefois, la littérature parcourue pour cet essai a permis de conclure que ces faiblesses attribuées à l'autogestion et à la gestion du terroir sont loin d'être la norme. Les cas recensés présentaient un contexte socioéconomique et environnemental particulier.

En gestion collaborative, la protection de l'environnement est directement liée à la législation environnementale de l'État. Le fait que la gestion soit collaborative ne bonifie pas la protection de l'environnement en soi sinon que les actions sont plus adaptées à la réalité locale. Certains organismes locaux, tels que les OBV, peuvent inciter les parties prenantes à aller au-delà des exigences de l'État.

5.4 Principe « d » : efficacité économique

L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.

En 2012, le Gouvernement du Canada n'a alloué que 0,65 % de son budget annuel à l'environnement (Gouvernement du Canada, 2012). Soit 1 643,2 millions de dollars pour couvrir dix provinces et trois territoires répartis sur 9 984 670 km². Toujours en 2012, le Gouvernement du Québec n'a alloué que 0,3 % de son budget annuel à l'environnement (Gouvernement du Québec, 2012). Soit 211,73 millions \$ pour couvrir 1 667 441 km². Il est vrai que ces montants sont considérables. Il est néanmoins étonnant de voir qu'un si petit pourcentage du budget est alloué à l'environnement. Le territoire à couvrir est immense. Il est peu probable que ces montants puissent fournir les ressources nécessaires pour appliquer la législation adéquatement. Dans l'optique que ces gouvernements gèrent les finances de manière responsable, ces montants sont les plus élevés pouvant être attribués à l'environnement. Considérant qu'ils ne suffisent pas à assurer la protection de l'environnement, l'efficacité économique de ce système est alors questionnable. Quant aux municipalités, 2,4 % du budget annuel du gouvernement provincial est accordé aux MRC et aux municipalités (Gouvernement du Québec, 2012). Soit 1,725 milliard de dollars pour l'ensemble des activités des 1 112 municipalités locales, des 89 MRC et des 2 communautés métropolitaines (Montréal et Québec). Il est raisonnable de croire qu'avec raisons, peu de moyens sont accordés à l'environnement par les municipalités.

L'état est le seul gestionnaire en gestion collaborative. Le financement est donc identique à celui présenté au paragraphe précédent. La gestion n'est pas caractérisée par son efficacité économique. L'État investit du temps et de l'argent dans la participation, mais en retour, les actions sont plus efficaces, car elles sont plus appropriées et les initiatives se butent moins à la contestation sociale. Il est donc difficile de déterminer si le bilan financier est positif ou négatif. Pour cette analyse, le bilan est considéré comme étant nul.

Avec les autres modes de gestion en commun, peu d'argent se perd dans le gouvernement et il y a peu de bureaucratie. Les actions sont ciblées et appropriées, donc plus efficaces. Il y a

un respect accru des lois et règlements et de l'environnement en général. L'abondance des ressources naturelles est donc optimale. En autogestion, en gestion du terroir et en gestion communautaire, tous les profits générés par les ressources naturelles vont directement à la gestion ou dans les poches des parties prenantes. Les montants sont de loin inférieurs que ceux de l'État, mais la superficie à couvrir l'est tout autant. En cogestion, les parties prenantes investissent plus, mais en fin de compte, récoltent plus.

5.5 Principe « e » : participation et engagement

La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

Il y a très peu de participation des parties prenantes dans la gestion actuelle de l'environnement. Au gouvernement fédéral, il y a une consultation publique lorsque le ministre la juge pertinente. Il y a une seule consultation publique obligatoire, soit lors des études détaillées de la LCPE. La gestion du gouvernement québécois permet un peu plus de participation. Il y a quelques consultations publiques, en particulier, lors des audiences du BAPE. La population et les parties prenantes ont l'opportunité de se faire entendre en commissions parlementaires et lors du dépôt de projet de loi et peuvent contribuer au processus d'adoption de tout projet de règlement en exprimant son objection au ministre. En raison de leur structure administrative et de leur proximité des citoyens, les municipalités prennent davantage en considération les parties prenantes, sans pour autant les inclure dans la gestion. Les citoyens ont la possibilité de se prononcer lors des assemblées municipales. Ils ont également, sous certaines conditions, la possibilité de bloquer un règlement et d'obtenir un scrutin référendaire.

La gestion en commun et la gestion participative sont des synonymes. La participation est la condition à une gestion en commun. En autogestion et en gestion du terroir chaque individu est une partie prenante et participe à toutes les étapes de la gestion si ce n'est que par le vote. En gestion communautaire des ressources naturelles, chaque partie prenante est représentée sur un conseil ou un comité chargé de la gestion. Lors d'assemblées générales,

la communauté est amenée à exprimer son opinion sur les sujets à l'ordre du jour et amener des suggestions. En cogestion, la participation varie d'une entente à l'autre. Il peut arriver que la participation soit négligeable en gestion collaborative. Les arrangements changent d'un système de gestion collaborative à l'autre. Bien souvent, pour l'État, la collaboration ne consiste qu'à informer et consulter la population. Les audiences publiques du BAPE sont un bon exemple. Quelques fois, le gouvernement partage certaines responsabilités avec les parties prenantes, mais ne partage jamais le pouvoir décisionnel. Par l'entremise des OBV, le gouvernement québécois incite la participation des parties prenantes à l'élaboration et l'application du PDE selon les modalités qu'il a lui-même déterminées. Dans les faits, les OBV et les parties prenantes ne font qu'appliquer ce que l'État a décidé.

5.6 Principe « f » : accès au savoir

Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable.

Le fédéral finance bon nombre de recherches. Les données du service météorologique du Canada sont mises à la disposition du public. Le site internet d'Environnement Canada donne accès à une multitude de renseignements et de documents. Le gouvernement québécois finance aussi de nombreuses recherches. Le site internet du MDDEP (www.mddep.gouv.qc.ca/) donne accès à une multitude de renseignements et de documents. Tous les rapports du BAPE sont accessibles à chacun par leur site internet (www.bape.gouv.qc.ca/). La situation est tout autre quant aux municipalités. Ces dernières ne collectent pas de données ou très peu, en particulier sur la qualité de l'eau. De plus, elles ne rendent pas toujours les données accessibles au public.

En gestion en commun, l'accès au savoir est favorisé par la collaboration de l'État, des parties prenantes et de la communauté (partie prenante d'ordre plus général). Les connaissances techniques et scientifiques sont transmises par l'État tandis que les connaissances locales et traditionnelles sont transmises par les parties prenantes et la

communauté. Dans une moindre mesure, l'encadrement des activités liées à l'environnement peut contribuer à la sensibilisation du public.

5.7 Principe « g » : subsidiarité

Les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.

La gestion fédérale, tous domaines confondus, est caractéristique d'une gestion étatique centralisée. Environnement Canada, ministère responsable de l'environnement, est divisé en quatre bureaux régionaux pour l'ensemble du territoire, sans plus. Toute gestion se fait par Environnement Canada. Il y a cependant un bon partage des pouvoirs entre le gouvernement québécois et les municipalités. À ce titre, la *Loi sur les compétences municipales* octroie aux municipalités un pouvoir de réglementation en matière d'environnement. Outre quelques exceptions, qui d'ailleurs sont présentées à la section 4 de ce document, le partage du pouvoir et des responsabilités cesse au niveau municipal.

La subsidiarité est l'une des caractéristiques principales sinon une des visées principales de la gestion en commun. La subsidiarité est totale en autogestion, forte en gestion du terroir et en gestion communautaire des ressources naturelles, partielle en cogestion et souvent absente en gestion collaborative. La subsidiarité n'est pas obligatoire à la gestion collaborative. La participation des parties prenantes dans ce mode de gestion peut varier d'un système de gestion à l'autre, il peut parfois y avoir un partage des responsabilités, mais en aucun cas le pouvoir décisionnel n'est partagé avec les parties prenantes. Tel qu'il a été mentionné au paragraphe précédent, la subsidiarité cesse au niveau municipal.

5.8 Principe « h » : partenariat et coopération intergouvernementale

Les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnementaux, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci.

L'écologie ne tient pas compte des frontières humaines. Il est parfois nécessaire que les États s'accordent afin de protéger l'environnement ou l'une de ses composantes. À ce titre, le Canada a pris des ententes avec d'autres états tels que la *Convention concernant les oiseaux migrateurs (1916)* ou l'*Accord relatif à la conservation des ours polaires (1973)*. Le fédéralisme canadien oblige une collaboration entre les provinces et le gouvernement central. En environnement, il y a des conseils interprovinciaux tels que le *Conseil canadien des ministres de l'environnement* et le *Comité consultatif national de la LCPE*. Il y a également de la collaboration avec le gouvernement québécois et les municipalités locales. D'ailleurs, l'arrimage de la législation provincial et de la réglementation municipale dénote une bonne collaboration entre les instances municipales et le MDDEP. Entre autres, le niveau de décontamination prévu par le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* est fonction du zonage municipal. Aussi, une personne morale ou physique doit présenter les autorisations municipales nécessaires s'il désire obtenir un certificat d'autorisation auprès du MDDEP

Les partenariats entre les institutions gérées en commun et d'autres entités peuvent être aussi fréquents qu'en gestion étatique. D'ailleurs, la cogestion est un partenariat en soi. Il y a souvent de la collaboration entre les institutions locales et l'État. En gestion collaborative, cela peut se traduire par la coordination des initiatives entre le MDDEP, les MRC, les municipalités et les OBV.

5.9 Principe « i » : prévention

En présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.

5.10 Principe « j » : précaution

Lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement.

5.11 Principe « k » : préservation de la biodiversité

La diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens.

Selon le texte de loi de la LCPE, celle-ci est basée sur la prévention. Quant à la précaution et la préservation de la biodiversité, rien dans la législation fédérale n'en traite directement. La *Liste d'intérêt prioritaire pour les substances toxiques* pourrait faire foi d'une certaine précaution. Sinon, la contribution à ces principes se fait par les évaluations environnementales. La LQE traite indirectement de prévention, de précaution et de préservation de la biodiversité. Entre autres, par les attestations d'assainissement et les évaluations d'impacts environnementaux. D'ordinaire, les municipalités ne font qu'appliquer certaines dispositions de la LQE et/ou les règlements en découlant. Ces principes ne s'appliquent donc pas à ce niveau. Les municipalités contribuent néanmoins à ces principes en collaborant avec des organismes tels que les OBV.

Bien souvent, la gestion en commun dépend de l'environnement et de ses ressources naturelles. La prévention, la précaution et la préservation de la biodiversité contribuent assurément à un environnement sain, productif et durable. Il est fort à l'avantage des institutions locales d'appliquer ces principes. En gestion communautaire des ressources naturelles, en cogestion et en gestion collaborative, toutes actions doivent se faire en respect de la législation en vigueur. Il arrive que l'absence de l'État au sein de l'autogestion

et de la gestion du terroir ouvre la porte aux abus et aux comportements opportunistes; nuisant ainsi à l'environnement. Toutefois, il a été conclu précédemment que ces situations ne sont pas fréquentes. La vulnérabilité aux aléas financiers peut faire en sorte que les bénéfices économiques soient privilégiés au détriment de la prévention, de la précaution et de la préservation de la biodiversité.

5.12 Principe « k » : protection du patrimoine culturel

Le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent.

Le gouvernement fédéral œuvre au niveau national. Ses initiatives prennent en considération l'ensemble et non les communautés locales. Ces dernières perdent ainsi leurs particularités. Les évaluations environnementales peuvent aborder sommairement le patrimoine culturel. Sinon, rien n'est fait à ce sujet. Les initiatives du MDDEP prennent également en considération l'ensemble. Cependant, l'ensemble est plus petit et homogène qu'au niveau national. Il y a un peu plus de consultations publiques. Principalement lors des audiences du BAPE. Ce sont les municipalités qui contribuent le plus à la protection du patrimoine culturel. La proximité entre les élus et la population influence beaucoup la dynamique politique des municipalités. Les initiatives de ces dernières sont souvent très représentatives de la réalité locale, soit d'une partie du patrimoine culturel.

Généralement, le sens de la communauté est très développé en autogestion, en gestion du terroir et la gestion communautaire. Toute décision se prend en démocratie directe ou par l'entremise des représentants. Toutes les retombées économiques vont à la gestion ou à la communauté. En somme, la population locale a les moyens de protéger son patrimoine culturel. D'ailleurs, l'une des forces de la gestion en commun est que les initiatives sont adaptées à la réalité locale.

En cogestion l'État est l'une partie prenante et en gestion collaborative, il est le seul gestionnaire. De nos jours, la plupart des états intègrent le développement durable dans leurs actions, ils intègrent donc la protection du patrimoine culturel par le fait même. Au Québec, la Loi sur le développement durable demande aux ministères d'intégrer le développement durable dans l'ensemble de ces pratiques. Il est à noter qu'en gestion collaborative, la faible participation des parties prenantes restreint la compréhension qu'à l'État du patrimoine.

5.13 Principe « m » : respect de la capacité de support des écosystèmes

Les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité.

Seule la *Loi sur le développement durable* du gouvernement québécois traite directement de la capacité de support des écosystèmes. Sinon, ce principe est appliqué indirectement par l'entremise de la législation environnementale du fédéral et du provincial. La *Loi sur le développement durable* ne s'applique pas encore aux MRC et les municipalités. Cependant, certaines d'entre elles n'ont pas attendu pour emboîter le pas et intégrer le développement durable à leur gestion et par le fait même, le respect de la capacité de support des écosystèmes.

Le respect de la capacité de support des écosystèmes est un impératif à la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles. Cette gestion durable est obligatoire pour la survie des institutions gérées en commun. Encore une fois, il peut arriver que les institutions locales en autogestion et en gestion du terroir soient vulnérables aux abus, aux comportements opportunistes et aux aléas financiers; pouvant ainsi pousser ces institutions à faire fi de la capacité de support. Toutefois, il a été conclu précédemment que ces situations ne sont pas fréquentes.

L'État a beaucoup de contrôle dans la gestion communautaire des ressources naturelles. Il peut aisément mettre fin à l'expérience communautaire s'il y a une mauvaise gestion. Au

Québec, une des conditions pour que le MRNF accorde un bail à droits exclusifs à une AFC est que la gestion des ressources soit durable. Une institution ne respectant pas cette condition peut voir son bail annulé. En cogestion et en gestion collaborative, l'État est cogestionnaire et unique gestionnaire respectivement. Tout irrespect de la capacité de support d'un écosystème est théoriquement improbable.

5.14 Principe « n » : production et consommation responsables

Des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur le plan social et le plan environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écocoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources.

Le gouvernement fédéral, le gouvernement québécois et les municipalités n'offrent pas de produits en soi. Quant à la consommation responsable, les ministères et les organismes gouvernementaux doivent suivre une politique d'achat écologique. Au niveau municipal, de plus en plus de villes ont maintenant une politique d'achat écoresponsable (Sorel, Laval, Gatineau), mais cela n'est pas très répandu.

Pour l'autogestion et la gestion du terroir, la production et la consommation responsable sont privilégiées, car elles contribuent à la pérennité des ressources naturelles, ce qui est une forte motivation. En gestion communautaire et en cogestion, l'État vient l'imposer indirectement. C'est notamment le cas pour les AFC du Québec et pour la pêche aux îles Lofoten en Norvège pour qui la gestion durable est obligatoire. En gestion collaborative, l'État ne conçoit aucun produit et il doit s'assurer que sa consommation est responsable. À ce titre, le gouvernement québécois a adopté une politique d'achat écologique.

5.15 Principe « o » : pollueur-payeur

Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.

La LCPE et la LQE, les règlements y étant rattachés ainsi que les autres lois ou règlements touchant de près ou de loin l'environnement ont des dispositions pénales pour les contrevenants. De plus, les études liées aux évaluations environnementales sont à la charge du promoteur, les mesures préventives des plans d'urgence se font par le promoteur, la réhabilitation de terrains se fait à la charge du promoteur, etc. Quant aux municipalités, elles ont certains recours en fonction de la LCM, de la LAU et du C.c.Q.

Les institutions autogérées ou en gestion du terroir n'ont aucun outil légal pour faire respecter la réglementation qu'elles adoptent. Un contrevenant ne peut donc être pénalisé. Ces institutions peuvent toutefois percevoir des frais d'utilisation ou de prélèvement. Les institutions locales en gestion communautaire et en cogestion ont les outils légaux pour faire respecter la législation et la réglementation en vigueur. Un contrevenant peut donc être pénalisé. Elles peuvent également percevoir des frais d'utilisation ou de prélèvement. En gestion collaborative, l'État est le seul gestionnaire. L'application du principe de « pollueur-payeur » est donc la même que pour la gestion étatique.

5.16 Principe « p » : internalisation des coûts

La valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

L'internalisation des coûts ne s'applique pas à la gestion actuelle de l'environnement, car aucun « produit » n'est offert par le gouvernement.

À l'exception de la gestion collaborative qui elle, n'offre pas de « produits », ce principe peut s'appliquer à tous les modes de gestion en commun. De par la nature des institutions

locales gérées en commun et des produits (ressources naturelles, chasse, pêche, etc.) offerts par celles-ci, il est fort probable que les coûts environnementaux soient internalisés.

6 ANALYSE COMPARATIVE

Le mode de gestion actuelle de l'environnement au Québec et cinq modes de gestion en commun ont été présentés dans cet essai. Pour la gestion actuelle de l'environnement, il y a eu une caractérisation et une analyse critique. Ce mode de gestion a ensuite été mis en relation avec les seize principes du développement durable. Pour ce qui est de la gestion en commun, il y a eu une caractérisation, une étude de cas et une analyse critique pour chaque mode de gestion en commun. La gestion en commun a ensuite été mise en relation avec les seize principes de la Loi sur le développement durable du gouvernement québécois.

Les connaissances acquises tout au long de cette démarche et les constats effectués lors du cheminement permettent maintenant de comparer les modes de gestion traités dans cet essai et de tirer des conclusions avec plus d'objectivité qu'avant l'exercice.

La gestion actuelle de l'environnement est une gestion étatique, centralisée, bureaucratique, où la prise de décision suit la logique de management « *top-down* ». Les parties prenantes ont peu de droits sur l'environnement, mais ont également peu de responsabilités. L'environnement est un bien commun que l'État gère seul pour l'intérêt du plus grand nombre. Pour certains, ce mode de gestion est fort et stable, rassurant, l'État est le gardien du bien commun. Il a le contrôle et il a les moyens pour contrôler. Pour ces derniers, il ne reste qu'à jouir de l'environnement quand bons ils leur semblent. Pour d'autres, la structure présente de nombreuses failles permettant les abus et le non-respect de l'environnement. L'État n'aurait pas la capacité de protéger le bien commun. Pour ces derniers, il y a place aux changements.

Le mode de gestion de l'environnement au Québec est sensiblement la même que dans la plupart des pays occidentaux. Ce mode de gestion n'est pas que mauvais. Malgré tout, il semble inapte à protéger adéquatement l'environnement. Le contexte socioéconomique et environnemental actuel est pour plusieurs fort inquiétant et incite la population, et par le fait même, les décideurs, à explorer différentes avenues afin que la gestion de

l'environnement suive les idéaux du développement durable. C'est notamment ce qu'offre la gestion en commun. Équité, protection de l'environnement, subsidiarité et efficacité économique ne sont que quelques caractéristiques partagées par la gestion en commun et le développement durable. D'ailleurs, la mise en relation des modes de gestion à l'étude et des principes du développement durable a permis de mieux comprendre leur fonctionnement, de mieux les différencier, mais surtout, de voir à quel point ces modes de gestion s'insèrent dans une vision de développement durable. En fonction de cette mise en relation, il a été constaté que la gestion en commun intégrait davantage les seize principes de la *Loi sur le développement durable* du gouvernement québécois.

Il importe de mentionner que la gestion collaborative fait partie de la gestion en commun du simple fait qu'elle inclue une participation des parties prenantes et ce, peu importe le niveau d'implication. La gestion collaborative n'est pas pour autant à déprécier. Au contraire, elle ouvre le chemin d'un profond changement dans la façon de gérer les affaires publiques, dans ce cas-ci, l'environnement. Toutefois, la démarche analytique suivie tout au long de cet essai a démontré qu'en fait, la gestion collaborative est fort similaire, voire identique à la gestion étatique. Ce faisant, ce mode de gestion n'est pas considéré dans les affirmations qui suivent.

La gestion en commun surpasse clairement la gestion étatique quant à la santé et qualité de vie (a), l'équité et solidarité sociales (b), la protection de l'environnement (c), l'efficacité économique (d), la participation et l'engagement (e), la subsidiarité (g), la protection du patrimoine culturel (k) et la production et la consommation responsable (n). Il est intéressant de noter qu'il y a une certaine concordance entre les analyses critiques des modes de gestion en commun et les constats tirés de cette évaluation.

Pour certains principes, il est plus difficile de se prononcer. C'est notamment le cas pour la prévention (i), la précaution (j), la préservation de la biodiversité (l) et le respect de la capacité de support des écosystèmes (m). Dans la gestion actuelle, les évaluations environnementales sont les principaux outils permettant l'application de ces principes. Au fédéral, comme au provincial, le respect des conclusions des évaluations environnementales

est à la discrétion de l'État. Tel qu'il a été abordé précédemment, la gestion fédérale de l'environnement est bien souvent vulnérable aux influences politiques et au puissant lobby du secteur industriel. De plus, la *Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable*, proposée par le gouvernement Harper et adoptée en juin 2012, raccourcit le délai prévu pour les évaluations environnementales. Ce faisant, il est raisonnable de remettre en question l'application de ces principes qui, pour certains, sont anodins, mais surtout, contraignants. En autogestion et en gestion du terroir, où il y a absence de contrôle de l'État, il peut arriver, qu'en situation de précarité financière, les bénéfices économiques priment sur la prévention, la précaution, la biodiversité et la capacité de support. Il peut également arriver qu'il y ait des abus et des comportements opportunistes de certaines parties prenantes. Quant à la gestion communautaire, la cogestion et la gestion collaborative, la présence de l'État ramène aux problèmes associés à la gestion actuelle. Dans ce cas-ci, une analyse quantitative serait probablement nécessaire afin de se prononcer.

Les caractéristiques permettant de différencier les modes de gestion en commun des autres modes de gestion permettent également de différencier les modes de gestion en commun entre eux. Tel qu'il a été mentionné à la section 4, la participation des parties prenantes est la plus élevée en autogestion et diminue graduellement jusqu'à la gestion collaborative. La même tendance s'observe pour le partage du pouvoir et des responsabilités, pour les droits accordés aux parties prenantes et pour la subsidiarité. À l'inverse, la présence de l'État est nulle en autogestion et presque totale en gestion collaborative. La même tendance s'observe pour les avantages liés à cette présence, tels que les outils légaux, l'abondance des ressources techniques et humaines, la coordination nationale et le contrôle des abus et des comportements opportunistes des parties prenantes. La caractérisation, les études de cas, les analyses critiques et cette analyse comparative permettent de constater que, parmi les modes de gestion en commun, la gestion communautaire des ressources naturelles est celui présentant le meilleur ratio « Parties prenantes-État ».

En somme, le but n'est pas d'adopter aveuglément l'intégralité de la gestion en commun et de rejeter catégoriquement l'État, mais plutôt de réformer la gestion de l'environnement afin d'unir les forces de chacun.

7 RECOMMANDATIONS

L'un des accomplissements du Sommet de la Terre de Rio, en 1992, fut la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* où vingt-sept principes précisent la notion de développement durable. Le premier de ces principes stipule que « *Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable* ». Il est donc sensé que ces derniers aient un droit de regard sur les décisions pouvant les affecter. Le dixième principe stipule que « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient* ». C'est notamment l'un des principaux constats de cet essai. En fait, il a été constaté que la gestion en commun était plus apte à gérer l'environnement efficacement et durablement que ne pouvait l'être la gestion étatique. Il est donc recommandé de revoir la gestion de l'environnement du Québec afin d'impliquer davantage la population et les parties prenantes dans le processus décisionnel, mais également dans l'ensemble de la gestion.

Il y a un intérêt marqué des communautés locales pour tout ce qui touche leur territoire. Que ce soit des événements marquants tels que la contestation sur l'extraction des gaz de shales ou de simples assemblées municipales comme il y en a tant, les exemples ne manquent pas. En 2003, le Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques présenta un rapport intitulé *La participation citoyenne au coeur des institutions démocratiques québécoises*. L'une des conclusions de ce rapport est que les citoyennes et citoyens du Québec « *manifestent le désir de développer leur potentiel démocratique individuel et collectif* », entre autres, en ayant davantage accès au pouvoir et au contrôle politique et en participant activement aux décisions et aux changements qui auront des répercussions sur leur vie individuelle et collective.

L'implication de la population dans la gestion de l'environnement signifie que celle-ci soit impliquée dès le diagnostic et la recherche de solutions. Dans l'optique d'une éventuelle réorganisation institutionnelle pour la gestion de l'environnement, il est impératif de collaborer avec les communautés locales afin de créer une structure adaptée à leur contexte socioéconomique et environnemental et répondant à leurs aspirations. Ce faisant, il est donc

recommandé de réaliser une vaste consultation publique afin de connaître l'opinion de la population, des collectivités et des parties prenantes plus spécifiques sur la gestion actuelle de l'environnement et sur la gestion qu'elles voient pour le Québec de demain.

La gestion de l'environnement du Québec est déjà engagée vers une gestion collaborative. Cela se traduit notamment par les audiences publiques du BAPE pour les projets pouvant avoir un impact sur l'environnement, les OBV pour la gestion intégrée de l'eau par bassin versant ou les Conférences régionales des élus (CRÉ) avec leur Comité régional des ressources naturelles et du territoire pour la gestion des ressources naturelles. Les AFC et la Forêt modèle du Lac-Saint-Jean sont des exemples québécois de gestion communautaire des ressources naturelles.

Réformer la gestion actuelle de l'environnement du Québec présente de nombreux obstacles d'ordre légal, politique et institutionnel à surmonter. Le statut juridique des institutions locales et le partage du pouvoir sont souvent mal définis et sources de confusion dans la gestion en commun. Il devra y avoir une volonté franche et soutenue de la part de l'État et des parties prenantes engagées dans le remaniement institutionnel afin d'établir une base solide pouvant soutenir les initiatives futures. Considérant la complexité de la tâche, il est recommandé de déterminer l'applicabilité de la gestion en commun dans le contexte socioéconomique et environnemental du Québec. Il est également recommandé, en fonction de l'applicabilité, d'expérimenter les différents modes de gestion en commun par la mise en place de projets-pilotes.

La démarche analytique de cet essai a permis de constater que la solution n'est pas d'adopter aveuglément l'intégralité de la gestion en commun et de rejeter catégoriquement l'État, mais plutôt de réformer la gestion de l'environnement afin d'unir les forces de chacun. À ce titre, il a été constaté que la gestion communautaire des ressources naturelles est le mode de gestion en commun présentant le meilleur ratio « Parties prenantes-État ».

Il existe déjà des organismes locaux et municipaux sur lesquels pourrait se camper une gestion communautaire de l'environnement ou du moins, un projet-pilote. Une telle gestion pourrait se traduire par une gestion intégrée de l'environnement par zone de bassins versants. Une institution basée sur le modèle des OBV, dont le statut est reconnu par une loi, ayant compétence sur un plan directeur de l'environnement. Ces « OBV » de l'environnement pourraient également se voir attribué des compétences à ce jour attribuées au MDDEP telles que de participer:

- au respect de la LQE;
- à l'élaboration des plans et programmes de conservation, de protection et de gestion de l'environnement et des plans d'urgence destinés à combattre toute forme de contamination ou de destruction de l'environnement et, avec l'autorisation du gouvernement, voir à l'exécution de ces plans et programmes (LQE, art. 2, c);
- à l'acquisition, la construction, l'implantation et l'opération des appareils nécessaires à la surveillance de la qualité de l'environnement ainsi que la mise en oeuvre de projet expérimental concernant la qualité de l'eau, la gestion des eaux usées ou des matières résiduelles (LQE, art. 2, e).

Le gouvernement québécois aurait à définir le cadre législatif à l'intérieur duquel la réglementation des OBV pourrait varier. Le gouvernement québécois aurait à harmoniser les initiatives locales à celles des ministères et des organismes gouvernementaux. En somme, des OBV, reconnues par l'État, possédant les outils nécessaires à une gestion efficace et durable, s'occupant de l'environnement dans son ensemble.

Il est vrai que les recommandations émises peuvent être considérables. La situation actuelle de l'environnement nécessite toutefois de remettre en question les pratiques actuelles afin de voir si ces dernières correspondent toujours aux valeurs et aux aspirations de la société québécoise.

CONCLUSION

Le contexte environnemental fort préoccupant et l'urgence d'agir à ce sujet obligent à remettre en question les pratiques actuelles de gestion. C'est notamment le cas pour la gestion de l'environnement du Québec. L'objectif principal de cet essai était justement d'identifier un mode de gestion en commun répondant davantage aux principes du développement durable que ne peut le faire la gestion de l'environnement du Québec.

Les objectifs spécifiques, tout comme la démarche analytique, étaient : de caractériser la gestion actuelle de l'environnement au Québec; de caractériser les différents modes de gestion en commun; d'évaluer l'application du développement durable par les modes de gestion à l'étude; et de comparer la gestion de l'environnement du Québec et les différents modes de gestion en commun.

L'ensemble de la démarche analytique a permis de constater que la gestion en commun répondait davantage aux principes du développement durable que ne pouvait le faire la gestion actuelle de l'environnement. Ce faisant, il a été recommandé de revoir la gestion de l'environnement du Québec afin d'impliquer davantage la population et les parties prenantes dans le processus décisionnel, mais également dans l'ensemble de la gestion.

La tenue d'une vaste consultation publique a été proposée afin de connaître l'opinion de la population et des parties prenantes plus spécifiques sur la gestion actuelle de l'environnement et sur la gestion qu'elles voient pour le Québec de demain. En fonction des conclusions tirées de la consultation, il a été proposé d'expérimenter différents modes de gestion en commun par la mise en place de projets-pilotes. À ce titre, la gestion communautaire des ressources naturelles est fortement suggérée. L'ensemble de la démarche analytique a démontré que, parmi les différents modes de gestion en commun, la gestion communautaire des ressources naturelles est celle présentant le meilleur ratio « Parties prenantes-État ».

D'ailleurs, il a été conclu que le but n'est pas d'adopter aveuglément l'intégralité de la gestion en commun et de rejeter catégoriquement l'État, mais plutôt de réformer la gestion de l'environnement afin d'unir les forces de chacun.

RÉFÉRENCES

- Abell R., Thieme, M. et Brenner B.L. (2004). Ecoregion conservation for freshwater systems, with a focus on large rivers. *In* Proceedings of the Second International Symposium on the Management of Large Rivers for Fisheries, Volume II. Welcomme R. and T. Petr, (Eds). FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, p. 1-14.
- ACEE, Agence canadienne d'évaluation environnementale (2012). Éléments de base de l'évaluation environnementale [En ligne]. <http://www.ceaa.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=B053F859-1> (Page consulté le 4 juin 2012).
- AFC Baskatong (2012). Nouvelle initiative 2009, [En ligne]. http://www.afcbaskatong.com/afc_role.html#initiative (Page consultée le 23 juin 2012).
- AFC du lac St-Pierre (2012). Accueil, [En ligne]. <http://www.afclacst-pierre.org/> (Page consultée le 23 juin 2012).
- AFC Réservoir Gouin (2012). La Corporation de gestion du réservoir Gouin, [En ligne]. <http://www.afcgouin.ca/corporation.html> (Page consulté le 23 juin 2012).
- AFPC, Alliance de la fonction publique du Canada (2012). Budget fédéral 2012 [En ligne]. <http://www.psac-afpc.com/news/2012/issues/20120606-f.shtml> (Page consulté le 9 juin 2012).
- Agoravox (2012). Marinaleda, village autogestionnaire, une utopie anticapitaliste, [En ligne]. <http://www.agoravox.fr/tribune-libre/article/marinaleda-village-116871> (Page consultée le 6 juin 2012).
- Agrawal, A. (2008). The role of local institutions in adaptation to climate change. Washington, DC, The World Bank, March 5–6, 45 p.
- AQLPA, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (2012). Le Canada à l'heure de la grande noirceur environnementale [En ligne]. <http://www.aqlpa.com/actualites/communiques/373-le-canada-a-lheure-de-la-grande-noirceur-environnementale.html> (Page consulté le 4 juin 2012).
- Armitage, D. (2005). Adaptive capacity and community-based natural resource management. *Environmental Management*, vol. 35, p. 703–715.
- Armitage, D., Berkes, F., Dale, A., Kocho-Schellenberg, E. et Patton, E. (2011). Co-management and the co-production of knowledge: Learning to adapt in Canada's Arctic. *Global Environmental Change*, n° 21, p. 995-1004.

- AFPC, Alliance de la fonction publique du Canada (2012). Budget fédéral 2012 [En ligne]. <http://www.psac-afpc.com/news/2012/issues/20120606-f.shtml> (Page consulté le 9 juin 2012).
- AQLPA, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (2012). Le Canada à l'heure de la grande noirceur environnementale [En ligne]. <http://www.aqlpa.com/actualites/communiqués/373-le-canada-a-lheure-de-la-grande-noirceur-environnementale.html> (Page consulté le 4 juin 2012).
- Auger, P. et Baudrand, J. (2004). Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires [En ligne]. <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/cadre-ref.htm> (Page consulté le 15 août, 2012)
- Baland, J.M. et Platteau, J.P. (1996). Halting degradation of natural resources: Is there a Role for Rural Communities? Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 423 p.
- Ballet, J. (2007). La gestion en commun des ressources naturelles : une perspective critique. Développement durable et territoires, [En ligne]. <http://developpementdurable.revues.org/3961> (Page consulté le 7 juin 2012).
- Bandyopadhyay, S., Humavindu, M.N., Shyamsundar, P. et Wang, L. (2004). Do households gain from Community-based Natural Resource Management? An evaluation of community conservancies in Namibia. World Bank Policy Working Paper 3337, june 2004, 25 p.
- Banton, O. et Bangoy, L.M. (1997). Hydrogéologie. Québec, Presses de l'Université du Québec, 460 p.
- Banzhaf, M., Drabo, B. et Grell, H. (2000). Les pasteurs et agro-pasteurs de Kishi Beiga (Burkina Faso) optent pour la cogestion de leurs ressources naturelles. Securing the commons, n°3, 38 p.
- BAPE (2012). L'organisme [En ligne]. Gouvernement du Québec. <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/bape/organisme/index.htm> (Page consulté le 9 juin 2012).
- Barbe, M. (1966). La pêche aux îles Lofoten. Revue de géographie de Lyon, vol. 41, n° 1, p. 29-60.
- Baumann, P., Bruno, M., Cleary, D., Dubois, O. et Flores, X. (2004). Les approches de développement centrées sur les gens mises en oeuvre à la FAO : Quelques leçons pratiques. Organisation des Nations Unis pour l'environnement et l'agriculture, 46 p.
- Baril P, Maranda Y. et Baudrand J. (2006) Integrated watershed management in Quebec (Canada): a participatory approach centred on local solidarity. Water Science Technology, vol. 53, n° 10, p. 301-307.

- Baskerville, G. (1988). Management of publicly owned forests. *Forest Chronicle*, n° 64, p. 136-140.
- Berkes, F., George, P. et Preston, R. (1991). Co-management : the evolution of the theory and practice of joint administration of living resources. *Alternatives*, vol. 18, n° 2, p. 12-18.
- Berkes, F. (2002). Cross-scale institutional linkages: perspective from the bottom up. In Ostrom, E., Dietz, T., Dolsak, N., Stern, P.C., Stonich, S. et Weber, E.U. (Eds.), *The Drama of the Commons*. Washington, DC, National Academy Press, p. 293-321.
- Blaikie, P. (2006). Is Small Really Beautiful? Community-based Natural Resource Management in Malawi and Botswana. *World Development*, vol. 34, n° 11, p. 1942-1957.
- Blanc-Pamard, C. et Fauroux, E. (2004) « L'illusion participative » : Exemples ouest-malgaches. *Autrepart*, n° 31, p. 3-19.
- Bonfiglioli, A. (2010). Analyse de la situation et recommandations opérationnelles. Banque Mondiale : Développement Local, Institutions et Changement Climatique au Burkina Faso, 81 p.
- Borrini-Feyerabend, G., Farvar, M.T., Nguingui, J.C. et Ndangang, V.A. (2000). La gestion participation des ressources naturelles : Organisation, négociation et apprentissage par l'action. Heidelberg, GTZ et UICN, 95 p.
- Borrini-Feyerabend, G. (2003). Governance of Protected Areas: Innovation in the Air... *Policy Matters*, n° 12, p. 92-101.
- Borrini-Feyerabend, G., Pimbert, M., Farvar, M.T., Kothari, A. et Renard, Y. (2004). *Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*. Téhéran, IIED et IUCN/CEESP/CMWG, 456 p.
- Brédif, H. et Christin, D. (2009). La construction du commun dans la prise en charge des problèmes environnementaux : menace ou opportunité pour la démocratie? *La revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, p. 1-8.
- Brun, A. et Lasserre, F. (2010). Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada) [En ligne]. <http://developpementdurable.revues.org/2762> (Page consultée le 18 août 2012)
- Bryan, T.A. (2004). Tragedy averted: The promise of collaboration. *Society and Natural Resources*, n° 17, p. 881-896.
- Burkina Faso (2007). Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, décret N°2007-610/PRES/PM/MAHRH, adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural.

- Campbell, B. et Shackleton, S. (2001). The Organizational Structures for Community-Based Natural Resources Management in Southern Africa. *African Studies Quarterly*, vol. 5, n° 3, p. 87-114.
- Campbell L.M. et Vainio-Mattila A., (2003). Participatory development and community-based conservation: opportunities missed for lessons learned? *Human Ecology*, vol. 31, p. 417–437.
- Carlsson, L. (2000). Policy networks as collective action. *Policy Studies Journal*, vol. 28, n° 3, p. 502–520.
- Carlsson, L. et Berkes, F. (2005). Comanagement: concepts and methodological implications. *Journal of Environmental Management*, n° 75, p. 65-76.
- Castoriadis, C. (1979). Autogestion et hiérarchie. Éditions grain de sable. In *Le contenu du socialisme*, Paris, Éditions 10/18, 441 p.
- Castro, A.P. et Nielsen, E. (2001). Indigenous people and co-management: implications for conflict management. *Environmental Science and Policy*, vol. 4, n° 4-5, p. 229-239.
- CBNRM Net (2010). Community-based natural resource management, [En ligne]. http://www.cbnrm.net/resources/terminology/terms_cbnrm.html (Page consultée le 26 juin 2012).
- Child B, Lyman M. (eds) (2005). Natural resources as community assets: lessons from two continents. Madison, Sand County Foundation and The Aspen Institute, 15 p.
- Child, B. et Barnes, G. (2010) The conceptual evolution and practice of community-based natural resource management in southern Africa: past, present and future. *Environmental Conservation*, vol. 37 (3), p. 283–295.
- Ciparisse, G. (2005). *Thésaurus multilingue du foncier*. Rome, Organisation des Nations Unis pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), 91 p.
- Cleary, D., Baumann, P., Bruno, M., Flores, X. et Warren, P. (2003). People-centered approaches: A brief literature review and comparison of types. Food and Agriculture Organization, Livelihood Support (LSP), 69 p.
- CMED (1988). *Notre avenir à tous*. Éditions du Fleuve. Montréal, 432 p.
- Code civil du Québec (L.Q., 1991, c. 64.)
- Code de procédure civile (L.R.Q., chapitre C-25).
- Comité directeur des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques (2003). *La participation citoyenne au coeur des institutions démocratiques québécoises*. Gouvernement du Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 88 p.

- Conley, A. et Moote, M.A. (2003). Evaluating Collaborative Natural Resource Management. *Society and Natural Resources*, n° 16, p. 371–386.
- Cormier-Salem, M.C., Beaulaton, D.J., Boutrais, J. et Roussel, B. (2002). Patrimonialiser la nature tropicale : dynamiques locales, enjeux internationaux. Madagascar, Bondy [FRA] et IRD, 467 p.
- Corporation du l'activité pêche lac St-Jean (2012). Principales réalisation de la CLAP, [En ligne]. http://www.claplacsaintjean.com/s8_realisations.php (Page consultée le 23 juin 2012).
- Crozier, M. (1964). Le phénomène bureaucratique. Paris, Le Seuil, 413 p.
- Cullen, D., McGee, G.J.A., Gunton, T.I. et Day, J.C. (2010). Collaborative planning in complex stakeholder environments: An evaluation of a two-tiered collaborative planning model. *Society and Natural Resources*, n° 23, p. 332–350.
- D'aquino, P. et Seck, S.M. (2001). Et si les approches participatives étaient inadaptées à la gestion décentralisée de territoire? *Géocarrefour*, vol. 76, n° 3, p. 233-239.
- Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. A/CONF.151/26 (Vol. I), 12 août 1992.
- Desbrousses-Peloille, H. (1986). Représentations de l'autogestion. *Revue française de science politique*, n° 5, p. 606-632.
- Denker, H. (2011). Living with wildlife: the story of Namibia's Communal Conservancies. Namibi, Namibian Association of CBNRM Support Organisations, 28 p.
- Diamond, J. (2006) Collapse. How societies choose to fail or succeed. Londres, Penguin Books, 576 p.
- Dietz, T., Ostrom, E. et Stern, P.C. (2003). The struggle to govern the commons. *Science*, vol. 302, n° 5652, p. 1907-1912.
- Drabo, B., Grell, H. et Poda, A. (2001). Gestion concertée des ressources agropastorales : cas du Sahel Burkinabé. E. Tielkes, E. Schlecht et P. Hiernaux, Beuren-Stuttgart, 15 p.
- Durant, R. F. (2004). Reconnecting with Stakeholders. In Durant, R.F., D. J., Fiorino et R. O'Leary (éds.), *Environmental Governance Reconsidered*, Cambridge, The MIT Press, p. 177-182.
- Enviro-BF (2012). Gestion du terroir, [En ligne]. <http://www.envirobf.org/solssites/439-gestion-des-terroirs.html> (Page consultée le 14 juin 2012).

- Environnement Canada (2012). À propos d'Environnement Canada [En ligne]. <http://www.ec.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=BD3CE17D-1> (Page consulté le 11 juin 2012).
- FAO. 2011. Report of the FAO Workshop on governance of tenure for responsible capture fisheries. Rome, 4–6 July, FAO Fisheries and Aquaculture Report, n° 983, 34 p.
- Faure, A. (2012). Programme national de gestion des terroirs : Le cas des ressources naturelles, [En ligne]. <http://www.greenstone.org/greenstone3/nzdl?a=d&d=HASH01a5ebd425d1c55a27532294.6.pp&c=tulane&sib=1&dt=&ec=&et=&p.a=b&p.s=ClassifierBrowse&p.sa=> (Page consultée le 13 juin 2012).
- Feral, F. 2009. The fishery management institutions. *In* A fishery manager's guidebook. Cochrane, K.L. et Garcia, S.M. (eds.). Singapour, The Food and Agriculture Organization of the United Nations, Blackwell Publishing, p. 135-163.
- Ferreyra, C. et Beard, P. (2007). Participatory Evaluation of Collaborative and Integrated Water Management: Insights from the Field. *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 50, n° 2, p. 271–296.
- Fidafrique (2007). La banque mondiale est partante pour la prochaine phase du PNGT 2, [En ligne]. <http://www.fidafrique.net/article1239.html> (Page consultée le 29 juin 2012).
- Froger G., Méral Ph. et Herimandimby V. (2004). The expansion of participatory governance in the environmental policies of developing countries: the example of Madagascar. *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n° 2, p. 164-184.
- Gagon, G. (1973). Les voies de l'autogestion. *In* Gagnon, G. et Martin, L. Québec 1960-1980 : La crise du développement. Matériaux pour une sociologie de la planification et de la participation. Montréal, Éditions Hurtubise HMH ltée, p. 143-156.
- Gagnon, G. (1988). Dualisme, partage du travail et autogestion. *In* Lévesque, B., Joyal, A. et Chouinard, O. L'autre économie. Une économie alternative. Collection (Études d'économie politique). Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 155-162.
- Gangbazo, G. (2004). Gestion intégrée de l'eau par bassin versant : concepts et application. Québec, Direction des politiques de l'eau, Bureau de la gestion par bassin versant, 46 p.
- Gariépy, S. (2001). La gestion par bassin versant : philosophie et principes. *In* Actes du forum Fleuve et agriculture – Harmoniser environnement et développement, 3 novembre 2000, Québec, Le Comité ZIP de Québec et Chaudières-Appalaches, p. 91-103.

- Gericke, K.L., Sullivan, J. et Wellman, J.D. (1992). Public participation in national forest planning. *Journal of Forestry*, vol. 90, n°2, p. 35-38.
- Ghai, D. (1992). *Conservation, Livelihood and Democracy: Social Dynamics of Environmental Changes in Africa*. Genève, UNRISD, 28 p.
- Goetze, T.C. (2004). *Sharing the Canadian experience with comanagement: ideas, examples and lessons for communities in developing areas*. Ottawa, IDRC/CRDI, Working Paper n°15, 57 p.
- Goumandakoye, B. et Bado, J.B. (1991). *L'aménagement des terroirs : concept et opérationnalisation*. Ouagadougou, Institut du Sahel/CILSS, 86 p.
- Gouvernement du Burkina Faso (2000). Arrêté n° 0010/2000/AGRI/MEE/MEF/MATS/MRA. *Journal Officiel du Burkina Faso*.
- Gouvernement du Canada (2012). *Budget des dépenses 2012-2013 : Parties I et II Plan de dépenses du gouvernement et Budget principal des dépenses*. Gouvernement du Canada, Conseil du trésor, 422 pages.
- Gouvernement du Québec (2002a). *Politique nationale de l'eau, faits saillants*, Québec, 94 p.
- Gouvernement du Québec (2002b). *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, [En ligne]. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/protection/index.htm> (Page consultée le 27 août 2012).
- Gouvernement du Québec (2012). *Budget de dépenses 2012-2013 : Volume II Crédits des ministères et organismes*. Gouvernement du Québec, Conseil du trésor, 196 p.
- Grammond, S. (2008). *La gouvernance territoriale et l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les peuples autochtones*. Communication pour le colloque de l'ASRDLE Rimouski, août 2008, 18 p.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco, Jossey-Bass, 358 p.
- Gruber, J.S. (2010). *Key Principles of Community-Based Natural Resource Management: A Synthesis and Interpretation of Identified Effective Approaches for Managing the Commons*. *Environmental Management*, vol. 45, p. 52–66.
- Gruber, J.S. et Clark, D. (2000). *Building Sustainable Communities Through New Partnerships of Central and Local Governments: Lessons Learned from Eastern Europe and New England*. In *Sustainable Development, Environmental Conditions, and Public Management*. Tokyo, National Academy of Public Administration (US) and National Institute for Research Advance, p. 264-286.

- Grumbine, R. E. (1994). What is ecosystem management? *Conservation Biology*, vol. 8, n° 1, p. 27-38.
- Hanna, S. (1998). Co-management in small-scale fisheries : creating effective links among stakeholders. Washington D.C., Plenary Presentation, International CBNRM Workshop, 10 p.
- Hannesson, R., Salvanes, K.G. et Squires, D. (2008). Technological change and the Tragedy of the Commons: The Lofoten Fishery over Hundred and Thirty Years. Bergen, Institutt for Samfunnsokonomi, Departement of Economics, 41 p.
- Hardy, S.D. (2010). Governments, Group Membership, and Watershed Partnerships. *Society & Natural Resources : An International Journal*, vol. 23 : n° 7, p. 587-603.
- Hardy, S.D. and Koontz, T.M. (2009). Rules for Collaboration: Institutional Analysis of Group Membership and Levels of Action in Watershed Partnerships. *The Policy Studies Journal*, vol. 37, n° 3, p. 393-414.
- Hillhorst, T. (2008). Le rôle des instances locales de gouvernance dans la gestion des ressources naturelles au Mali, au Burkina Faso et au Niger. Amsterdam, Royal Tropical Institute, Kit Working Paper Series WPS-G1, 30 p.
- Holm, P., Hersoug, B. et Ranes, A. (2000). Revisiting Lofoten: Co-managing fish stocks or fishing space? *Human Organization*, vol.59, n° 3, p. 353-364.
- Ingles, A.W., Musch, A. et Qwist-Hoffman, H. (1999). The participatory process for supporting collaborative management of natural resources: An overview. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 79 pages.
- IRDNC (2012). Conservancies, [En ligne]. <http://www.irdnc.org.na/conservancies.htm> (Page consultée le 14 juin 2012).
- Jentoft, S. (1989). Fisheries co-management : Delegating government responsibility to fishermen's organizations. *Marine Policy*, vol. 13, n°2, p. 137-154.
- Jentoft S, Kristoffersen T.I. (1989). Fishermen's co-management : the case of the Lofoten fishery. *Human Organization*, n°48, p. 355-365.
- Jentoft, S. et McCay, B.J. (1995). User participation in fisheries management : lessons drawn from international experiences. *Marine Policy*, n°19, p. 227-246.
- Jentoft, S., McCay, B.J. et Douglas, C.W. (1998). Social theory and fisheries co-management *Marine Policy*, vol. 22, n° 4-5, p. 423-436.
- Kassibo B. (2002). Gestion participative et décentralisation démocratique, Etude de cas : la gestion de la forêt du Samori dans la commune de Baye, Région de Mopti. Communication à la conférence internationale sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italy, 18-22 février, 17 p.

- Kassibo, B. (2006). Approches participatives et gestion décentralisée de la Forêt du Samori dans la Commune de Baye, Région de Mopti (Mali). *Afrique et Développement*, vol. XXXI, n° 2, p. 215-242.
- Kenneth, D.G. et Born, S.M. (2006). Organizational Dynamics of Watershed Partnerships: A Key to Integrated Water Resources Management, *Journal of Contemporary Water Research & Education*, n° 135, p. 56-64.
- Konan, A. (2007). Amélioration de l'environnement politique et institutionnel pour le développement de systèmes de cogestion en pêche continentale au Burkina Faso, au Mali et au Ghana. Bénin, Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Department for International Development, 55 p.
- Koontz, T.M., Steelman, T.A., Carmin, J., Korfmacher, K.S., Moseley, C., et Thomas, C.W. (2004). Collaborative environmental management: What roles of government? Washington, D.C., RFF Press, 200 p.
- Kuemlangan, B. et Teigene, H. (n.d). An overview of legal issues and broad legislative considerations for community based fisheries management. Rome, Development Law Service, FAO Legal Office, 14 p.
- Kurien, J. et Willmann, R. 2009. Special consideration for small-scale fisheries management in developing countries. In *A fishery manager's guidebook*. Cochrane, K.L. et Garcia, S.M. (eds.). Singapour, The Food an Agriculture Organization of the United Nations, Blackwell Publishing, p. 404-424.
- Lanoix, R. (2010). Effets de la création d'une aire faunique communautaire sur la conservation de la faune aquatique au lac Saint-Pierre. Mémoire de maîtrise, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, Québec, 95 p.
- Lapeyre, R. (2006). Conflits d'usage et gouvernance décentralisée du tourisme en zones rurales namibiennes: peut-on privatiser le bien commun touristique ? *Mondes en développement*, vol. 136, n° 4, p. 67-84.
- Lapeyre, R. (2008). « Local is Lekker ». Devolution of Land Rights to Community-Based Organizations and the Sustainable Use of Local Natural Assets. The CBNRM National Programme in Namibia, 28 p.
- Lavigne Delville, Ph. (2001) Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest. Collection Études de l'AFD, Paris, Agence française de développement, 59 p.
- Lavigne, Delville, Ph., (2005). Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. In Bertrand, A. et Montagne, P. *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*. CIRAD\L'Harmattan, p. 143-162.
- Lazarev, G. (1993). Vers un éco-développement participatif. Paris, L'Harmattan, 271 p.

- Leal, D.R. 1997. Community-Run Fisheries: Avoiding the Tragedy of the Commons. *Population & Environnement*, vol. 19, n°3, p. 225-245.
- Le Galès, P. (2003). *Le retour des villes européennes*. Presses de Sciences Po, 453 p.
- Lindsay, J.M. (1998). Designing legal space: law as an enabling tool in community-based management. Washington D.C, International CBNRM Workshop, 17 p.
- Lindsay, J.M. (1999). Créer un cadre juridique de gestion communautaire: principes et dilemmes. *Unasylva*, vol. 50, n° 199, p. 28-34.
- Lindsay, P.A., Romanach, S.S. et Davies-Mostert, H.T. (2009). The importance of conservancies for enhancing the value of game ranch land for large mammal conservation in southern Africa. *Journal of Zoology*, n° 277, p. 99-105.
- Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (L.R.Q., c. C-6.2)
- Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (L.C. 1992, ch. 37).
- Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) (L.C. 1999, ch. 33).
- Loi fédérale sur le développement durable (L.C. 2008, ch. 33).
- Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement et d'autres dispositions législatives relativement à la protection et à la réhabilitation des terrains (Projet de loi no.72).
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., chapitre A-19.1).
- Loi sur l'emploi, la croissance et la prospérité durable (L.C. 2012, ch. 19)
- Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (L.R.Q., c. C-61.1).
- Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2).
- Loi sur le développement durable (L.R.Q., c. C-61.1).
- Loi sur les compagnies (L.R.Q., c. C-38).
- Loi sur les compétences municipales (L.R.Q., c. C-47.1).
- Loi sur les pêches (L.R.C., 1985, c. F-14).
- London, S. (1995). Collaboration and Community [En ligne]. <http://www.scottlondon.com/reports/ppcc.html> (Page consultée le 15 août 2012).
- Lynch, O.J. (1998). Droit, pluralisme et promotion de l'aménagement durable des forêts par les communautés. *Unasylva*, vol. 194, p. 52-56.

- Madzudzo, E. et Chomutare G. (2007). Processus et résultats des politiques appliquées par les programmes de gestion des ressources naturelles en Afrique australe. *Afrique contemporaine*, n° 222, p. 25-56.
- Margerum, R.D. (2008). A Typology of Collaboration Efforts in Environmental Management. *Environmental Management*, n° 41, p. 487–500.
- Marty, A. (1993). La gestion de terroirs et les éleveurs; un outil d'exclusion ou de négociations ? *Tiers-Monde*, tome 34, n° 134, p. 327-344.
- McCay, B. J. et Acheson, J.M. (1990). *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson, The University of Arizona Press, 439 p.
- McCay, B. J. (1996). Common and private concerns. In S. Hanna, S., C. Folke, C. et Mäler, K.G. (eds.), *Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural and Political Principles of Institutions for the Environment*, Washington D.C., Island Press, p. 111-126.
- McShane, T. et Wells, M. (2004). *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Cambridge, Cambridge University Press, 496 p.
- MDDEP (2002a). Lois et règlements [En ligne]. http://www.mddep.gouv.qc.ca/publications/lois_reglem.htm (Page consulté le 11 juin 2012).
- MDDEP (2002b). Les principes du développement durable : un guide pour l'action [En ligne]. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/principe.htm> (Page consulté le 24 août 2012).
- Méral Ph. (2004). Indicateurs économiques pour l'évaluation des transferts de gestion. Rapport, Service de Coopération et d'Action Culturelle, Ambassade de France, Madagascar.
- Mikalsen, K.H. et Jentoft, S. (2003). Limits to participation? On the history, structure and reform of Norwegian fisheries management. *Marine Policy*, n° 27, p. 397–407.
- Milot, N. (2009). Institutionnaliser la collaboration : planifier le recours aux approches collaboratives en environnement. *VertigO*, vol. 9, n° 1, 10 p.
- Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des ressources animales du Burkina Faso & Comité National de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (2007). *Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural*. 17 p.
- Ministère de l'environnement (1995). *L'évaluation environnementale au Québec : La procédure au Québec méridional*. Ministère de l'environnement, Direction des évaluations environnementales, 10 p.

- Mitchell, B. (1990) *Integrated Water Management: International Experiences and Perspectives*. London, Belhaven Press, 225 p.
- Moore, E. et Koontz, T.M. (2003). A Typology of Collaborative Watershed Groups: Citizen-Based, Agency-Based, and Mixed Partnerships. *Society and Natural Resources*, vol. 16, n°5, p. 451–460.
- Moote, A., Conley, A., Firehock, K. et Dukes, F. (2000). *Assessing research needs: A summary of a workshop on community-based collaboratives*. Tucson, Udall Center for Studies in Public Policy, 20 p.
- MRNF (2005). Aires Fauniques Communautaires, [En ligne]. <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/faune/territoires/aire.jsp> (Page consultée le 23 juin 2012).
- MRNF (2012). Règles particulières à certains territoires, [En ligne]. <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/enligne/faune/reglementation-peche/regles-generales/regles-particulieres-territoires.asp> (Page consultée le 21 juillet 2012).
- Murphree M.W. (1993). *Communities as resource management institutions*. International Institute for Environment and Development, Gatekeeper series no. 36, 15 p.
- Murphree, M. (2009). The strategic pillars of communal resource management: benefit, empowerment and conservation. *Biodiversity and Conservation*, vol. 18, p. 2551–2562.
- Nations Unies (2002). Sommet de Johannesburg [En ligne]. <http://www.un.org/french/events/wssd/pages/cnued.html> (Page consulté le 7 juin 2012)
- Office québécois de la langue française (2011). *Le grand dictionnaire terminologique*, [En ligne]. <http://www.gdt.oqlf.gouv.qc.ca/Resultat.aspx> (Page consultée le 29 juin 2012).
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge, Cambridge University Press. 281 p.
- Ouattara, C. (2003). Développement communautaire et réduction de la pauvreté dans un contexte de décentralisation. *Communication Séminaire ENDSA*, 18 p.
- Parlement du Canada (2012). *Le Sénat aujourd'hui, l'adoption de lois du Canada*. [En ligne]. <http://www.parl.gc.ca/About/Senate/Today/laws-f.html> (Page consulté le 12 juin 2012).

- Partenariat rural du Canada (2011). Le gouvernement du Canada investit dans les forêts communautaires de la Colombie-Britannique, [En ligne]. <http://www.rural.gc.ca/RURAL/display-afficher.do?id=1296585091290&lang=fra> (Page consultée le 24 juin 2012).
- Pêches et Océans Canada (2009). Bulletin d'information de la région du Québec. InfoOcéans, vol. 12, n°3.
- Plummer, R., FitzGibbon, J. (2004). Some observations on the terminology in cooperative environmental management. *Journal of Environmental Management*, n° 70, p. 63–72.
- PNUE (2002). L'avenir de l'environnement mondial 3: Le passé, le présent et les perspectives d'avenir. Royaume-Uni, Earthscan Publications Ltd., 446 p.
- PNUD /UNSO (1994). Gestion de terroir: le concept et son développement. 38 p.
- Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (c. Q-2, r. 35).
- Pomeroy, R., Pollnac, R.B., Predo, C.D. et Katon, B.M. (1996). Impact evaluation of community-based coastal resource management projects in the Philippines. *ICLARM Quarterly*, vol. 19(4), p. 9-12.
- Pomeroy, R. (1999). Devolution and fisheries Co-management. *In Workshop on Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management*, Puerto Azul, the Philippines, 21-25 June, p. 108-145.
- Pomeroy, R. et Rivera-Guieb, R. (2005). *Fishery co-management: A practical handbook*. International Development Research Centre, 264 p.
- Raïche, J.P. (2005). Organisme de bassin versant : gestion ou gouvernance. *Vecteur Environnement*, vol. 38, n° 4, p. 11-13.
- Raïche, J.P. et Leclerc, M. (2006). La gestion intégrée de l'eau et du territoire par la gouvernance participative: les obstacles et les conditions gagnantes. ACFAS, 18 mai 2006.
- Raïche, J.P. (2011). Mot du président. *Concer'eau*, bulletin environnemental du COGESAF, vol. 6, n°1, p. 3.
- Ramin, V. (2004). The status of integrated water resources management in Canada. In Shrubsole, D. (ed.), *Canadian Perspectives on Integrated Water Resources Management*, chapitre 1, p. 1–32
- Règlement sur le captage des eaux souterraines (c. Q-2, r. 6).
- Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées (c. Q-2, r. 22).
- Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement (c. Q-2, r. 23).

- Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers (c. Q-2, r. 27).
- Règlement sur les exploitations agricoles (c. Q-2, r. 26).
- Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains (c. Q-2, r. 37).
- Ressources Naturelles Canada (2009). L'Atlas du Canada [En ligne]. <http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/surfareas.html> (Page consulté le 11 juin 2012).
- ROBVQ, 2004. Chapitre 1 : gouvernance participative et gestion intégrée de l'eau [En ligne]. www.robvq.qc.ca/documentation/followme/4464 (Page consultée le 15 août 2012)
- Roe, D., Nelson, F. et Sandbrook, C. (2009). Gestion communautaire des ressources naturelles en Afrique; Impacts, expériences et orientations futures. Londres, Institut International pour l'Environnement et la Développement, Série Ressources Naturelles n°18, 222 p.
- Salt-water fishing act of May 3 1983
- Sanou, S. (2008). La construction d'institutions locales légitimes de gestion foncière en milieu rural au Burkina Faso: assiste-t-on à une esquivance des enjeux de pouvoirs et une méprise du jeu des acteurs? [En ligne]. <http://www.graf-bf.org/spip.php?article78> (Page consultée le 19 juin 2012).
- Schlager, E. et Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*, vol. 68, n° 3, p. 249-262.
- Selin S. et Chavez D. (1995) Developing a Collaborative Model for Environmental Planning and Management. *Environmental Management*, vol. 19, n° 2, p. 189–195.
- Simard, M. (1978). L'autogestion à Tricofil: lutte sans avenir ou avenir d'une lutte? École de relations industrielles, Université de Montréal, Tiré-à-part n° 33, 16 p.
- Singleton, S. (1998). Constructing Cooperation: the Evolution of Institutions of Comanagement. Ann Arbor, University of Michigan Press, 165 p.
- Skyer, P. (2003). Community Conservancies in Namibia: An effective institutional model in achieving sustainable and equitable Common Property Resource Management ? Cape Town, Promoting Common Property in Africa: Networks for Influencing Policy and Governance of Natural Resources (Co-Govern) Workshop, 19 p.
- Soreng, S.U. 2006. Moral discourse in fisheries co-management: A case study of the Senja fishery, northern Norway. *Ocean & Coastal Management*, n°49, p. 147–163.

- Sunderlin W.D., Hatcher J. et Liddle M. (2008). From Exclusion to Ownership: Challenges and Opportunities in Advancing Tenure Reform. Washington DC, Rights and Resources Initiative, 54 p.
- The World Bank (1999). Report from the International Workshop on Community-Based natural Resource Management (CBNRM). Washington, DC, 10–14 May 1998. 37 p.
- Thébaud, B. (1995). Foncier, dégradation des terres et désertification en Afrique: réflexions à partir de l'exemple du Sahel. International Institute for Environment and Development, dossier n° 57, 44 p.
- The World Bank (2000). Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 50,5 million to Burkina Faso for the community-based rural development project in support of the first phase of the National Program for decentralized rural development. Report n°20722-BUR. Rural Development III Country Department 15, Africa Region, 81 p.
- Thiéba, D. (2003). Quelle gestion des ressources naturelles pour le milieu rural ? Les leçons des expériences de la mise en oeuvre de la Réforme Agraire et Foncière (RAF) et les défis de la décentralisation. Enjeux et viabilité des communes rurales au Burkina Faso. Amsterdam, Groupe de Recherche et Action sur le foncier (GRAF).
- Treue, T. et Nathan, I. (2007). Community-based natural resource management: technical note 2007. Copenhagen, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 24 p.
- TRNEE (1998). Stratégies de gestion viable des océans : Guide de cogestion. Ottawa, Éditions Renouf Ltée, 93 p.
- Tyler, S.R. (2001). Les incidences politiques de la gestion des conflits relatifs aux ressources naturelles. In Cultiver la paix. Conflits et collaboration dans la gestion des ressources naturelles. Buckles, D. (ed.). Ottawa, CRDI, p. 289-308.
- Tyler, S.R. (2006). La cogestion des ressources naturelles: Réduire la pauvreté par l'apprentissage local. Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 99 p.
- United Nations (1999). The World at Six Billion. Population Division Department of Economic and Social Affairs, 63 p.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2010). World Population Prospects, the 2010 Revision [En ligne]. http://esa.un.org/unpd/wpp/Analytical-Figures/htm/fig_1.htm (Page consulté le 5 juin 2012).
- Watanuki, N. (2007). Manuel de cogestion des pêcheries: des théories et des études de cas au Japon, aux Philippines et au Sénégal. Dakar, Programme de Gestion Intégrée des Ressources Marines et Côtières (GIRMaC), 27 p.

- Weaver, L.C. et Skyer, P. (2003). Conservancies: Integrating wildlife land-use options into the livelihood, development, and conservation strategies of Namibian communities. Durban, A paper presented at the Vth World Parks Congress to the: Animal Health and Development (AHEAD) Forum, 40 p.
- Weaver, L.C. et Petersen, T. (2008). Namibia communal area conservancies. Best Practices in Sustainable Hunting, p. 48-52.
- Weaver, L.C., Petersen, T., Diggle, R. et Matongo, G. (2010). A decade of wildlife utilisation in Namibia's communal conservancies. WWF, Namibia, Roan news, 14 p.
- Weible, C.M. (2011). Political-Administrative Relations in Collaborative Environmental Management. *International Journal of Public Administration*, vol. 34, n° 7, p. 424-435.
- Wolf, E. et Hylland, T.E. (1982). *Europe and People without History*. Berkeley, University of California Press, 536 p.
- Wondolleck, J. M. et Yaffee, S.L. (2000). Making collaboration work: Lessons from innovation. In *natural resource management*. Washington, DC, Island Press, 280 p.