

Article

« Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec : ajustements et tensions »

Nicolas Milot et Laurent Lepage

Politique et Sociétés, vol. 29, n° 2, 2010, p. 83-104.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/045168ar>

DOI: 10.7202/045168ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Analyse organisationnelle de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec

Ajustements et tensions

Nicolas Milot

Université du Québec à Montréal
milot.nicolas@uqam.ca

Laurent Lepage

Université du Québec à Montréal
lepage.laurent@uqam.ca

En décrétant que la « gestion intégrée de l'eau » serait l'un des piliers de la Politique nationale de l'eau, le gouvernement du Québec (2002) formalisait du même coup le recours à la participation de la société civile dans un nouveau mode de gouvernance de cette ressource vitale. Or, l'apparition de nouveaux espaces délibératifs obligeait les acteurs concernés par cette ressource à revoir leur implication et même à ajuster leurs interactions. En utilisant les concepts généraux de l'analyse des organisations pour l'étude de trois organismes de bassin versant, nous décrivons les ajustements et les tensions observés à l'intérieur même des nouveaux organismes de bassin versant, et plus largement à l'échelle des régions. Nous verrons qu'au cours des premières années d'existence de ces organismes, les enjeux procéduraux dominent la dynamique interne alors que, sur la scène régionale, le comportement stratégique des acteurs découle d'une tension entre deux visions du modèle: 1) des organismes qui soutiennent la règle publique ou 2) la prise en charge du bassin versant par la communauté.

With the adoption of an integrated watershed management orientation in its national water policy, the Quebec Government (2002) confirmed the involvement of civic society in water governance. Therefore, the arrival of new deliberative approaches forces local actors to reorganize their interactions. Using the general concepts of organizational strategic analysis within three cases studies, we describe the adaptations and tensions observed inside watershed organisms and more broadly on the regional scene. We highlight the fact that in the first years of existence of these organisms, procedural issues outclass the internal dynamic, while, on the regional arena, local actors' behaviours are influenced by two distinct conceptions of the model: (1) organisms that support public policy or (2) a community that directly takes care of water issues.

Introduction

L'adoption en 2002 de la Politique nationale de l'eau (PNE) formalise le recours à de nouveaux modes d'élaboration, de définition et de mise en œuvre des règles encadrant l'usage de l'eau. Plus spécifiquement, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV), proposée dans la PNE, dans le but de renforcer la gestion des cours d'eau du Québec, repose sur l'implication des collectivités concernées selon deux approches : la concertation et le partenariat volontaire (Québec, 2002).

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

L'apparition de ces nouveaux espaces délibératifs – qui tendent à se généraliser en matière de gestion des ressources naturelles au Québec – n'est pas sans provoquer certains ajustements au sein des dynamiques sociales, et ce, à deux échelles (Lepage, 1997). Au niveau de l'OBV, les acteurs impliqués développent des stratégies d'action face aux autres acteurs, afin de concilier, autant que faire se peut, leur propre vision des enjeux hydriques et celles émanant du collectif. Au niveau régional, c'est davantage la reconfiguration de la gouvernance de l'eau qui interpelle l'action stratégique des acteurs. L'action des OBV doit trouver sa place et sa pertinence par rapport aux responsabilités et compétences déjà distribuées parmi les agences publiques locales et l'action des usagers.

Nous présentons quelques éléments de compréhension et proposons des pistes de questionnement à l'égard de la dynamique sociale qui accompagne la mise en œuvre des OBV. Après une brève explication de la démarche de recherche utilisée, nous exposons les résultats découlant d'une analyse organisationnelle de l'action de trois OBV créés à la suite de l'adoption de la PNE. De cette analyse, nous dégagons les apprentissages à retenir sur les enjeux intra et inter-organisationnels observés. Notre discussion porte enfin sur certaines questions transversales visant à alimenter la réflexion au sujet de l'amélioration de modèles de gouvernance faisant appel à l'implication des collectivités locales, par exemple la GIEBV.

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

Le nouveau paradigme de la gouvernance n'est pas sans conséquence pour la société civile. Il renvoie à un positionnement différent des acteurs de la société civile vis-à-vis la règle publique. En effet, dans le cas de l'utilisation du territoire et des ressources naturelles, la norme publique mise en œuvre par l'État incarnait l'encadrement général des usages. La nouvelle gouvernance invite la société civile à se considérer comme partenaire de l'organisation de l'action collective et des comportements individuels. Que ce soit dans une mise en œuvre plus efficace des normes

publiques existantes ou dans l'élaboration de nouvelles règles, la société civile se voit accordé – théoriquement – un rôle plus actif dans les processus d'élaboration, de décision et de mise en œuvre. Les acteurs de la société civile doivent désormais être en mesure d'utiliser simultanément et stratégiquement les logiques d'action à leur disposition (mobilisation, lobbying, action, collaboration).

Méthodologie

Cet article est basé sur un travail d'enquête mené entre 2004 et 2007 auprès de trois OBV: Agence de bassin de la rivière du Nord (ABRINORD), Corporation d'aménagement et de protection de la rivière Sainte-Anne (CAPSA) et Comité de gestion de la rivière Saint-François (COGESAF). Nous avons réalisé, pour chaque organisme, une quinzaine d'entretiens de type semi-directif avec les membres et les employés permanents représentant le «groupe d'interconnaissance» de chaque OBV (Beaud et Weber, 1997). À ces entretiens s'ajoutent ceux réalisés auprès de représentants du Regroupement des organismes de bassin versant du Québec (ROBVQ) et du Bureau des politiques de l'eau au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs du Québec (MDDEP). S'ajoutent également les données provenant de la documentation gouvernementale pertinente, de la documentation interne et des procès-verbaux de chaque OBV. Nous avons aussi recueilli les commentaires d'une vingtaine de fonctionnaires du MDDEP réunis lors d'une demi-journée d'étude sur ce projet.

L'interprétation des données recueillies est effectuée selon les concepts de l'analyse stratégique organisationnelle (Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1988). Selon cette approche, l'action des acteurs sociaux se veut stratégique. Ces derniers ne sont jamais totalement contraints par le cadre qui structure leurs actions. On suppose également qu'un acteur ne sera jamais totalement démuné face à l'action des autres participants. Chaque acteur ayant sa propre vision des enjeux collectifs et possédant ses propres préoccupations, on peut affirmer que le système d'action dans lequel évoluent les acteurs est plus structuré par le réseau de relations de pouvoir s'établissant entre eux que par le cadre formel devant l'organiser (Crozier et Friedberg, 1977: 64-77). Repérer l'écart entre ce cadre formel et le cadre informel découlant des relations entre les acteurs permet d'apporter des éléments explicatifs au sujet de la mise en œuvre effective de la GIEBV.

Pour repérer ces écarts, la séquence méthodologique suivie a permis dans un premier temps de dresser un portrait du cadre formel devant structurer l'action des OBV et de leurs membres. Il s'agit ici de comprendre la structure formelle des OBV, laquelle s'insère dans un cadre institutionnel plus large rattaché à la gestion de l'eau au Québec (Milot, 2008). Ensuite, les entretiens semi-dirigés réalisés avec les acteurs de l'eau ont permis d'aborder la question des intérêts de chaque acteur quant à sa participation, les enjeux au cœur de l'action des OBV et de leurs actions, les ressources et les contraintes à l'action stratégique et la nature des relations entre les participants. L'analyse des entretiens, à partir de ces concepts, rend possible la reconnaissance d'une structure effective des relations entre les acteurs du bassin versant, structure différente du réseau d'interrelations appréhendé en vertu du cadre formel. Cette analyse – réalisée à l'aide du logiciel d'analyse qualitative NVivo – mène enfin à l'identification des ajustements et des tensions mis en évidence dans le présent article.

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

Enfin, nous procédons à une étude empirique misant sur la comparaison de trois contextes d'application de la GIEBV. Pour la CAPSA, dans la région de Portneuf, le modèle de gestion par bassin versant proposé entraîne un changement pour des acteurs engagés *a priori* dans une démarche collaborative. La CAPSA a effectivement été créée bien avant l'adoption de la PNE (1987). La transformation de la CAPSA en OBV – selon les modalités de la PNE – amène les acteurs à reconsidérer leurs actions à partir de nouvelles règles. À l'opposé, la création d'ABRINORD dans les Laurentides se situe davantage au niveau de l'innovation sociale où la mise sur pied de la collaboration commande la création d'une dynamique sociale et politique conséquente. Pour le COGESAF, dans le sud du Québec, la mise en œuvre de la gestion par bassin se comprend surtout comme étant la reconfiguration de dynamiques localisées au sein d'une action collective plus globale à l'échelle du bassin versant. Or, peu importe le cas de figure, notre enquête démontre clairement que la mise en œuvre de la PNE représente à l'échelle des collectivités des défis sociaux importants, certes différents, mais qui s'inscrivent tous selon la perspective d'un processus continu de création de l'action collective.

Cadre formel d'action

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

Les mandats et la structure générale

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

Le principal mandat d'un OBV est de produire un plan directeur de l'eau (PDE). Ce dernier doit comprendre un portrait et un diagnostic du bassin versant, l'identification des enjeux hydriques de même que leur hiérarchisation et un plan d'action (Québec, 2002 : 21). Le PDE doit être élaboré dans le cadre des activités de concerta-

tion de l'organisme. Les OBV ont également le mandat de consulter la population sur le contenu du PDE et de coordonner la mise en œuvre des actions identifiées par la signature de contrats volontaires avec les acteurs de l'eau concernés (Québec, 2004).

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

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

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

La représentativité des membres

Selon le *Cadre de référence* du MDDEP, le CA est le corps décisionnel d'un OBV (Québec, 2004: 9). Il s'occupe de l'élaboration collective du PDE, de même que de l'administration de l'organisme. Le CA doit permettre à tous les acteurs du bassin versant concernés par les enjeux hydriques d'être représentés. Ainsi, le *Cadre de référence* stipule que le CA est formé de trois collègues électoraux répartis dans trois secteurs: économique, municipal et communautaire. À ces trois collègues s'ajoute la participation d'acteurs gouvernementaux désignés par leur ministère respectif et n'ayant pas droit de vote. Le CA ne peut permettre la représentation majoritaire d'un secteur. L'OBV s'assure en ce sens d'obtenir une représentation oscillant entre 20 % et 40 % du CA pour chaque secteur.

Le statut légal de l'organisme

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

La dynamique organisationnelle des OBV

Cette analyse vise à présenter des apprentissages généraux liés à l'apparition des espaces délibératifs que sont les OBV. Dans le but de préserver l'anonymat des répondants, nous utiliserons la fonction ou le regroupement des individus pour caractériser les propos cités (agriculteur, représentant municipal, forestier, de la collectivité).

Les enjeux stratégiques dominants

Les propos recueillis chez les répondants nous permettent d'identifier un enjeu dominant, partagé par la grande majorité des acteurs et justifiant leur implication : leur volonté de faire partie du processus de définition des problèmes. D'abord, il importe de mentionner que les OBV rencontrés avaient tous complété la production du portrait et du diagnostic de leur bassin versant. Cette étape, fraîche à leur mémoire, représente pour plusieurs l'essentiel des propos qu'ils ont tenus lorsque nous les avons rencontrés.

Toutefois, le discours des individus rencontrés va plus loin, sur deux points en particulier. D'abord, en raison de l'absence de crise stimulant une prise de conscience de la population relative aux enjeux hydriques, plusieurs soulignent que l'action des OBV est difficile à situer sur l'échiquier de la gouvernance de l'eau. Certains allant à la blague jusqu'à «souhaiter un événement comme celui arrivé à Walkerton» (propos recueilli au cours de plusieurs entretiens) pour susciter un intérêt chez la population¹, les résultats probables de l'approche concertée semblaient difficiles à prévoir. Plusieurs acteurs (agriculteurs, forestiers), dans une logique corporatiste, disent participer surtout pour que les problèmes hydriques touchant leur champ d'intérêt soient abordés correctement. Cela est notamment le cas des agriculteurs qui trouvent injustifié le traitement dont ils sont victimes dans les médias : «nous reconnaissons notre responsabilité, [...] mais nous voulons assurer une description correcte des activités agricoles au sein de l'OBV» (propos d'un agriculteur). Dans une autre perspective, les acteurs du milieu municipal reconnaissent quant à eux «l'importance d'être là et de voir ce qui se fait et peut se faire dans un OBV» (propos d'un représentant municipal).

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

Quels modes de participation ?

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

Dans la pratique, on constate également que les membres des OBV ont une expérience de participation à des comités ou à des tables de concertation très variable. Les représentants municipaux (élus ou fonctionnaires) soulignent régulièrement que certains participants ne savent pas comment agir en comité « pour que ça

1. En 2000, la tragédie de Walkerton (Ontario) provoquait la mort d'au moins sept personnes en raison de la contamination des réserves d'eau potable de la municipalité par la bactérie *Escherichia coli*. Plus de 2500 individus ont manifesté des symptômes de la contamination.

marche» (propos d'un représentant municipal). Suivant les commentaires recueillis, on reproche, entre autres, «des discussions trop longues», «l'incapacité de viser le compromis» ou encore «la difficulté à suivre un ordre de discussion préétabli».

À ces problèmes pratiques doit être ajoutée la difficulté des personnes interviewées à identifier une philosophie participative précise. Comme le rappellent Walter F. Baber et Robert V. Bartlett (2005 : 29-58) dans leur essai sur la démocratie participative et la prise en compte des enjeux écologiques, la rationalité écologique peut se manifester par plusieurs «logiques délibératives» qu'il importe de reconnaître. Ces auteurs identifient trois points de départ permettant de caractériser l'espace délibératif et son mode de fonctionnement : le libéralisme pur, le raisonnement public et le discours idéal. Ces points de départ constituent plus des idéaux-types de participation théorique que des logiques observables empiriquement.

Sans entrer dans le détail de la description de ces trois logiques empruntées aux réflexions de James Bohman (1995), Amy Gutmann et Dennis Thompson (2004), Joyn Rawls (1993, 1999) et Jürgén Habermas (1973, 2002), nous voulons néanmoins revenir sur deux points utiles à l'actuelle discussion : le rôle de l'intérêt et le rôle de l'expertise (voir tableau 1). La délibération réalisée dans le cadre du libéralisme pur en est essentiellement une de négociation des intérêts particuliers. Chaque porteur d'intérêt (*stakeholder*) se présente comme défenseur de cet intérêt et s'inscrit dans un processus de négociations ouvert à tous où chacun participe de «bonne foi». Le résultat est le gain de la majorité. Les minorités, elles, ont néanmoins avantage à demeurer actives au sein du processus délibératif, qui devrait leur permettre d'obtenir gain de cause dans un éventuel débat. Les règles encadrant cette approche délibérative sont importantes, car elles doivent garantir la possibilité pour tous de «gagner». Selon cette approche, l'intérêt est la motivation première de l'action. L'expertise est une ressource importante à la négociation. Chaque *stakeholder* essaie de développer un champ d'expertise qui lui sera utile face aux autres dans le processus de négociations.

Tableau 1
Trois approches pour le débat public

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

Source : Élaboré à partir de Walter F. Baber et Robert V. Bartlett, 2005, *Deliberative Environmental Politics: Democracy and Ecological Rationality*, p. 50 [traduction libre].

Le «raisonnement public» expliqué par Walter F. Baber et Robert V. Bartlett s'inspire des travaux de John Rawls où prime la recherche de «ce qui est juste». La délibération vise à produire une vision collective de ce qui est juste et s'inscrit

largement dans la recherche de consensus. L'intérêt des participants est théoriquement éliminé du processus de débat. Il s'agit de statuer sur des objectifs collectifs auxquels devraient subséquentement se soumettre les intérêts de chacun. Les objets de consensus sont ainsi plus généraux que le résultat de la négociation dans un esprit de libéralisme pur. Le « raisonnement public » selon Rawls estime que l'expertise n'est d'aucune utilité dans l'identification de ce qui est juste, ce dernier point étant essentiellement un débat d'ordre moral. Il demeure que, en pratique, l'auteur reconnaît l'impossibilité d'évacuer complètement l'usage de l'expertise dans la délibération.

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

Les commentaires recueillis dans nos trois études de cas montrent que les membres des OBV rencontrés perçoivent l'espace délibératif auquel ils participent de manière très variée. Non seulement nous constatons des philosophies participatives différentes au sein d'un même organisme, mais nous observons que, pour un même acteur, une approche est privilégiée dans certaines situations alors qu'une autre s'avère plus pertinente en d'autres circonstances. Par exemple, certains acteurs économiques vont, lorsqu'un débat porte directement sur leurs activités, adopter une posture de négociation pure de leurs intérêts et baser leur argumentation sur la valeur de leur expertise par rapport à celle pouvant contredire leur position. À l'opposé, ces mêmes acteurs vont s'inscrire volontiers dans une démarche consensuelle face à des enjeux qui les interpellent moins.

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

Cette observation est, selon nous, cohérente avec le fait que les OBV sont de jeunes organismes où l'apprentissage du débat public demeure encore un élément explicatif de la dynamique sociale observée. Si ce constat signale une tendance par rapport au positionnement des acteurs dans le processus délibératif, une réflexion prospective s'impose. En effet, si l'enjeu dominant pour les acteurs est de participer au processus de définition des problèmes, n'est-il pas pertinent de se demander si leur positionnement se cristallisera autour du libéralisme pur et du « raisonnement public »

advenant l'arrivée d'enjeux plus conflictuels? S'il ne nous appartient pas de déterminer l'approche à privilégier, il demeure nécessaire de préciser le type d'approche participative devant structurer le débat entre les membres des OBV. La question est donc de savoir si nous souhaitons collectivement uniformiser la participation sur le territoire québécois, laisser les spécificités régionales l'influencer ou enfin laisser les dynamiques sociales se structurer d'elles-mêmes en fonction des enjeux débattus.

Des organismes en mode « survie »

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

Dans nos trois études de cas, une discussion relative à cette situation de survie portait sur la possibilité pour les OBV d'effectuer des actions directes sur le terrain. En effet, étant donné l'absence d'un lien entre l'approche de gestion par bassin versant et un mécanisme de financement direct (par une taxation, l'impôt foncier, la contribution des pollueurs ou un système de redevance), une façon pour les OBV de pallier la faiblesse du financement octroyé par l'État consiste à élaborer des projets orientés vers l'action (protection, mise en valeur ou sensibilisation) et admissibles aux subventions de programmes fédéraux ou provinciaux. Or, leur mandat premier étant de permettre la concertation des usagers du bassin versant afin de produire un PDE, chaque cas étudié est caractérisé par une réflexion autour de la question suivante : un OBV peut-il effectuer des actions directes sur le terrain et remplir son mandat de concertation ? À cette question, les OBV étudiés – de même que d'autres OBV au Québec – ont apporté des réponses variées. Il est pour nous difficile de poser un jugement normatif sur ce qu'aurait dû être la réponse des organismes. Nous pouvons toutefois suggérer les éléments de réflexion suivants. D'un côté, nos observations témoignent que les OBV agissant directement sur le terrain comblent souvent un manque d'expertise à l'échelle régionale. Si, formellement, « l'action des OBV ne doit pas se substituer à l'action des usagers ou des acteurs institutionnels » (propos d'un membre de la permanence d'un OBV), ces cas apparaissent donc comme cohérents avec le cadre proposé. Par ailleurs, plusieurs auteurs soulignent l'importance pour les jeunes organismes locaux d'initier rapidement des actions concrètes afin de bâtir la confiance des membres face aux approches participatives (entre autres Barraqué, 1997; et Margerum, 1999). En outre, il importe de rappeler qu'en développant des actions sur le terrain de même que l'expertise nécessaire à cette tâche, les OBV développent du même coup des intérêts qui leur sont propres et deviennent eux-mêmes acteurs de l'eau. Cette situation nécessite un ajustement du processus délibératif. De manière générale, on constate dans nos études de cas trois stratégies en réponse à cette situation, stratégies que l'on observe également ailleurs au Québec : la création de comités de sous-bassin versant, où les actions spécifiques sont débattues; la division des OBV en deux organisations (une vouée à l'action, l'autre à la concertation); et, finalement, la prise en charge des deux types d'activités

par l'OBV. S'il est trop tôt pour tirer des leçons de ces stratégies, les résultats de chacune d'elles devraient à notre avis faire partie du suivi effectué par le MDDEP sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV).

Les contours ondulants de la représentativité souhaitée

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

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

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

Du côté du secteur économique, les OBV étudiés témoignent d'une bonne représentativité des divers usages de l'eau. Entre autres les secteurs agricoles et forestiers sont constamment représentés, de même que plusieurs usages locaux de la ressource eau. Nos trois études de cas montrent toutefois que de nombreux efforts doivent être consacrés par la permanence des OBV afin de susciter l'adhésion des acteurs économiques importants. L'approche de participation volontaire retenue pour la GIEBV exige ainsi une forte capacité des directeurs et des directrices des OBV à structurer et à faire vivre un réseau local d'intervenants orientés vers la gestion de l'eau. Malgré ces efforts, nous notons néanmoins le refus de certains usagers de participer aux activités des OBV.

Le secteur communautaire quant à lui présente sans doute la plus grande variabilité des trois pôles d'intérêt. En effet, la présence de groupes communautaires et environnementaux diffère grandement d'un OBV à l'autre. De même, les associa-

tions de lacs et l'ampleur de leur structuration à l'échelon régional mènent à des compositions variées du secteur communautaire. La présence de « simples citoyens » dépend également de la force et du nombre des groupes en présence.

Un élément d'analyse important lié au secteur communautaire touche à la capacité pour ces représentants d'évoluer dans un processus délibératif qui fait une grande place au discours technique. Si pour certains il s'agit d'un apprentissage long et difficile, nous avons aussi rencontré au cours de nos entretiens des individus affichant les caractéristiques de ce que plusieurs auteurs ont identifié comme étant des « citoyens-experts » (dont Fisher, 2000; Lepage *et al.*, 2003). Ces individus possèdent généralement une connaissance historique et factuelle très grande des enjeux du bassin versant. Leur expérience, leur formation scolaire et leur parcours professionnel en font des acteurs au rôle important dans la délibération, notamment lorsqu'ils agissent à titre de simples citoyens. Sur ce point, un des OBV étudiés a effectué un choix stratégique intéressant à mentionner. Éprouvant des difficultés à combler tous les postes de représentants communautaires, la permanence de l'OBV, en accord avec les membres du CA, a rendu possible la participation d'individus résidant à l'extérieur du bassin versant, mais détenant une formation de pointe en matière de processus écologiques aquatiques et de connaissances liées aux politiques publiques environnementales. Ces membres cooptés participent ainsi aux débats sur la base de leur expertise. Ce choix stratégique de l'OBV soulève d'intéressantes questions sur la mise en œuvre de la concertation en matière de gestion des ressources naturelles. En effet, d'une part, il est possible de questionner la légitimité de ces individus à participer au processus délibératif puisqu'ils ne représentent aucun usage du bassin, en plus de ne pas être citoyen du territoire délimité par le bassin versant. En somme, ces membres représentent leur propre vision des choses, tout en amenant – théoriquement – leur expertise au service du collectif. D'autre part, leurs connaissances permettent des mises au point fréquentes sur plusieurs sujets. En rappelant que cette situation est approuvée par les membres du CA de l'OBV, nous concluons cette section avec deux questions : les procédures délibératives liées à la gestion locale de l'eau au Québec doivent-elles se baser sur la citoyenneté des membres, laquelle serait définie en fonction du territoire du bassin versant ? D'un strict point de vue environnemental, et le mieux-être du bassin versant découlant de ces comportements organisationnels, est-il justifié d'avoir recours à des stratégies discutables sur le plan de la représentativité ?

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

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

Certains membres, citoyens ou militants pour une cause environnementale, ont demandé « que l'OBV prenne position contre un projet de développement ayant des impacts sur l'intégrité du bassin versant » (tiré d'un entretien semi-directif). Dans chacun des cas, ce débat a opposé les tenants d'une rationalité écologique (l'OBV

doit avant tout protéger l'eau et le bassin versant) à ceux défendant une rationalité fonctionnelle liée au mandat de concertation (l'OBV ne peut se positionner contre un de ses membres – actif ou potentiel – afin d'assurer la participation de tous à la gouvernance de l'eau). Dans chaque cas, le choix de la neutralité de l'OBV a été la conclusion du débat, sans pour autant être cautionné par tous les membres. De ce fait, certains membres souhaitant défendre l'environnement par leur participation ont quitté l'organisme après ces événements.

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

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

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

Trouver sa place auprès des usagers parmi les mécanismes existants

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

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

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

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

Être un lieu d'action ?

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

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

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

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

Ces observations démontrent une tension entre deux aspects que les « penseurs » de la gouvernance de l'eau au Québec doivent appréhender : 1) respecter l'historicité des initiatives volontaires et 2) développer une GIEBV relativement uniforme afin d'articuler action locale et action publique. Cette tension semble jusqu'ici diviser les acteurs de l'eau du Québec, selon qu'ils perçoivent la GIEBV comme modèle de gouvernance issu des communautés (*grass-rooted management*) ou comme appui à la concertation de la gouvernance publique.

Vivre avec les administrations publiques locales

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

Toutefois, alors que le contexte juridico-administratif appelle à une étroite collaboration entre ces deux types d'institutions, nos entretiens indiquent l'appui inégal que reçoit la GIEBV de la part des acteurs municipaux. Il faut rappeler que si la GIEBV et la concertation s'inscrivent au sein d'une nouvelle tendance en matière de gouvernance des ressources naturelles, la même période voit le renforcement du rôle des élus à l'échelle régionale avec la création des conférences régionales des élus (CRÉ), en 2003. Ainsi, « il y a des élus qui ne croient tout simplement pas à la GIEBV » (commentaire d'un intervenant). D'autres, plus enclins à participer, considèrent néanmoins l'OBV comme un simple OSBL local et montrent peu d'intérêt envers la gestion par bassin versant : « Il y en a certains qui sont très généreux et qui ajoutent de l'argent dans les projets en plus du financement annuel. D'autres vont nous demander de démontrer que leur [contribution] a bien été réinvestie dans quelque chose sur leur territoire » (commentaire d'un intervenant lié à la permanence d'un OBV). Enfin, certains représentants municipaux constatent l'importance de l'OBV dans la production d'une vision régionale de l'utilisation de l'eau et du bassin versant, vision devant appuyer l'entité légitimée à intervenir : « Ça prend un mariage plus serré entre [l'OBV] et les municipalités » (commentaire d'un intervenant du milieu municipal).

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

Discussion

L'analyse organisationnelle précédente relate le contexte stratégique développé par les acteurs de l'eau au sein des OBV, de même que les tensions provoquées par l'arrivée de ces organismes sur la scène régionale. En guise de discussion, nous proposons trois axes de questionnement transversaux auxquels les observations empiriques nous convient.

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

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

Toutefois, la non-implication de certains acteurs ne signifie pas pour autant l'absence d'intérêt (positif ou négatif) envers les OBV. Les événements de prolifération des cyanobactéries au cours des étés 2005, 2006 et 2007 en témoignent clairement².

2. Le nombre de cas recensés de prolifération de cyanobactéries dans les lacs du Québec au cours de ces étés a augmenté de manière exponentielle. Ces événements ont été fortement repris par les médias québécois et ont suscité un vif intérêt envers ce symptôme de la dégradation de certains lacs.

La complexité du problème et les multiples sources possibles de contamination au phosphore (municipalité, agriculture, villégiature, etc.) ont contribué à la promotion de la GIEBV comme approche de gestion des plans d'eau à privilégier. Cette reconnaissance a par ailleurs été confirmée par le gouvernement du Québec à l'été 2007. Vraisemblablement, les prochaines années seront l'occasion pour un nombre grandissant d'acteurs de l'eau de se positionner par rapport à l'action des OBV et à la gouvernance de l'eau en général. Ce positionnement devrait également être favorisé par l'objectif gouvernemental de procéder à un redécoupage des organismes afin d'assurer la couverture de l'ensemble du Québec méridional par la GIEBV.

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

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

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

Deuxièmement, cette pluralité des modes d'implication constitue un casse-tête intéressant si l'on considère la nécessaire coordination de la GIEBV sur le territoire québécois. Dans une société où les ressources nécessaires à la gouvernance des bassins versants sont limitées, de quelle manière l'État doit-il et peut-il composer avec cette pluralité ? Parmi plusieurs options possibles, nous pouvons identifier celles correspondant à chaque extrémité du spectre présenté. D'une part, l'administration publique peut se définir en tant qu'« encadreur » de cette pluralité. La flexibilité est alors une condition essentielle à la mise en œuvre du modèle. Le rôle des autorités publiques est aussi multiple, allant entre autres de celui de facilitateur pour les collectivités plus proactives à celui d'incitateur pour les autres. D'autre part, l'État peut définir et encadrer avec davantage de rigueur les OBV en tant qu'organismes qui soutiennent l'action publique au moyen de la concertation. Cette uniformisation de l'action des OBV demande d'abord que les OBV issus d'initiatives communautaires acceptent de circonscrire leurs activités autour de celles liées à la formulation et à la mise en œuvre des PDE. Les organismes désirant poursuivre des missions non définies dans la PNE devraient renoncer au rôle d'organisme chargé d'assurer la concertation et devenir membres d'un nouvel OBV à titre d'acteurs dotés d'intérêts envers l'eau et le bassin versant. Cette option interpelle également l'État, qui devient alors le lien concret entre la concertation et l'action collective. Enfin, devant la possibilité qu'une collectivité

ne puisse remplir que partiellement le mandat dévolu par l'État, ce dernier devrait contribuer à renforcer la capacité d'action locale, requérant ainsi une contribution supplémentaire à géométrie variable entre les régions du Québec.

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

Quelles légitimité, autorité et imputabilité?

Que ce soit en tant qu'organismes « définis par le centre » ou d'initiatives en provenance des communautés, les OBV et leur généralisation renvoient à des questions générales sur les notions de légitimité, d'autorité et d'imputabilité. Or, il est pertinent de se demander si ces questions se posent de la même manière selon la nature de l'organisme. Le tableau 2 résume les principaux éléments de cette discussion.

Tableau 2
Légitimité, autorité et imputabilité dans le développement
des organismes de bassin versant au Québec

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

L'ouverture de la gouvernance de l'environnement à la participation de la société civile par des processus de collaboration soulève de nombreuses questions en termes de légitimité : légitimité des acteurs à participer, légitimité du processus participatif par rapport aux autres mécanismes, etc. (Korfmacher, 2001 ; Lant, 2003 ; Trachtenburg et Focht, 2005). Nos entretiens indiquent que c'est davantage la légitimité des OBV eux-mêmes à jouer un rôle important dans la gouvernance de l'eau qui constitue un point d'interrogation. Pour plusieurs, la faiblesse du financement accordé à la GIEBV par l'État a contribué à créer des organismes désavantagés dès le départ au chapitre de la légitimité³. Ainsi, la consolidation d'un lien avec les municipalités s'avère incontournable afin de combler cette lacune. En ce sens, les commentaires recueillis confirment le fort lien entre légitimité et légalité dans le domaine de l'eau. Malgré une très bonne représentativité des enjeux régionaux lors des activités de concertation, la légitimité des OBV est souvent reconnue en fonction de la phase d'élaboration du PDE, mais pas nécessairement en vue de sa mise en œuvre. Quant aux organismes issus d'initiatives communautaires, une plus grande légitimité semble clairement les caractériser. Par contre, elle est étroitement liée aux mandats initiaux de l'organisme et pas forcément à ceux définis dans la PNE.

La question de la légitimité est étroitement liée à celle d'autorité. En ce sens, les OBV ne se définissent pas – ni formellement ni par le discours de l'ensemble des intervenants – en tant qu'organismes de gestion de l'eau. Il n'est donc pas question de développer une autorité au sein de l'OBV afin d'assurer le respect des choix effectués dans l'élaboration des PDE. La mise en œuvre de ces choix est envisagée principalement par la signature de contrats volontaires entre les usagers et l'OBV et, surtout, par la prise en compte des orientations du PDE lors de l'élaboration des schémas d'aménagement des MRC⁴. Il demeure néanmoins que la question de l'autorité reste entière en matière de gouvernance. L'autorité publique n'étant plus aussi efficace aujourd'hui ou manquant de légitimité, comme le souligne Olivier Godard (1990), il y a tout lieu de se demander s'il est possible de développer de nouvelles formes d'autorité à partir de l'implication des communautés, en dehors de leurs activités de sensibilisation et de mise en valeur des écosystèmes aquatiques. Si de manière générale on observe une diminution du sens civique en Amérique du Nord et de la possibilité pour les communautés de devenir elles-mêmes source d'institution encadrant le comportement des usagers de l'eau (Putnam, 2000), certains exemples devraient attirer notre attention. C'est le cas des « codes de conduite » développés par certains groupes. Ils deviennent des règles à respecter à l'échelle du plan d'eau, sans toutefois être appuyés par une réglementation municipale. Étudier les processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de ces codes s'avère fort utile à la compréhension du rôle que jouent les collectivités dans la gouvernance de l'eau.

Enfin, la participation accrue de non-élus à la gouvernance de l'eau nous pousse inévitablement à considérer leur imputabilité. En effet, le développement rapide d'espaces délibératifs liés à la gouvernance de l'eau et des ressources naturelles en général tend à escamoter une réelle réflexion sur l'imputabilité de ces organismes

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

4. La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* adoptée en 2009 par le Gouvernement du Québec stipule que « les MRC soient tenues de considérer les PDE lors de l'élaboration des schémas d'aménagement » (Québec, 2009).

envers le reste de la société, l'intérêt collectif national et les générations futures (Weber, 2003). Cette réflexion est pourtant incontournable, d'autant plus que plusieurs critiques soulignent le risque de cooptation de ces espaces délibératifs par des intérêts privés ou par l'agenda politique national (Amy, 1987; Forrester, 1993; Hajer, 1995). Or, comme le souligne justement Edward Weber (2003: 13) dans son essai *Bringing the Society Back In*, si la notion d'imputabilité est relativement bien comprise, cette définition ne renvoie pas pour autant à une approche universelle pour s'en assurer: « *it leaves open the possibility that a variety of different mechanisms are capable of solving the accountability puzzle for a given situation* ». Nos travaux montrent encore une fois que le positionnement des OBV sur le spectre « initiative communautaire » – « organisme défini par le centre » influence grandement la manière d'envisager la question de leur imputabilité. Les organismes développant une expertise d'intervention sur le terrain doivent, comme toute autre entreprise, assumer la responsabilité des actions qu'ils entreprennent. Cette responsabilité interpelle les membres des OBV en tant qu'administrateurs. Or, « les gens ne savent pas qu'ils ont des responsabilités comme administrateurs » (commentaires d'un intervenant du secteur communautaire). Qui plus est, le développement potentiel de ces initiatives communautaires en organismes de gestion de bassin versant demanderait une réflexion approfondie sur les mécanismes d'imputabilité à mettre en place pour encadrer le travail des OBV. Pour ce qui est des organismes se limitant à jouer un rôle de concertation – tel que défini par le centre –, la question de l'imputabilité est moins préoccupante. En effet, la mise en œuvre du PDE se faisant essentiellement par l'action volontaire individuelle et par sa prise en compte dans le schéma d'aménagement, le produit de la concertation se voit en quelque sorte subordonné au débat politique traditionnel tenu dans les MRC par des élus. La question de l'imputabilité se déplace donc sur le plan plus général de la remise en question des atouts et des limites de la démocratie représentative. Pour plusieurs régions du Québec, cette question est néanmoins majeure. Le développement d'organismes régionaux liés à la gestion des ressources naturelles – tels les OBV – pose davantage la question de l'imputabilité à l'intérieur d'une articulation des processus démocratiques représentatifs et participatifs. À cette interrogation doit inévitablement s'ajouter celle de la coordination de l'intérêt collectif national et des intérêts locaux.

Conclusion

Les résultats présentés dans cet article s'inscrivent dans l'analyse de la phase de création des OBV et fournissent de précieux apprentissages quant à d'éventuelles réformes du modèle québécois. Nous avons d'abord et avant tout démontré que la compréhension des OBV ne peut se faire que par l'étude des textes officiels et que la prise en compte de la dynamique organisationnelle de chaque organisme s'avère très instructive.

Notre compréhension des dynamiques organisationnelles internes des OBV nous instruit d'abord sur le fait que l'objectif fondamental des OBV – l'amélioration de l'état du bassin versant – est relégué au second plan lors de cette phase de démarrage. On constate en effet une prépondérance des enjeux procéduraux à cette étape: faire partie du processus de définition des problèmes, se concentrer sur la concertation, envisager les actions dans une optique de survie de l'organisme.

Également, un flou existe quant au mode de participation réunissant les acteurs de l'eau. Enfin, la représentativité théorique souhaitée rencontre les réalités de la pratique et présente certaines distorsions.

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

L'ensemble de ces observations s'inscrit dans un cadre plus large où l'on remarque une tension entre deux visions de ce que doivent être les OBV: 1) le résultat d'initiatives populaires aux visages multiples ou 2) des organismes plus homogènes définis par l'administration centrale. Si l'élaboration de la PNE a mené à la présence des deux types d'organismes parmi les 33 bassins versants identifiés originellement, tout développement ou renforcement du modèle québécois de gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) devrait envisager sérieusement cette réalité. Veut-on un modèle basé davantage sur un type particulier d'organisme ou sommes-nous prêts à faire cohabiter des OBV aux origines variées? Peu importe le choix, des conséquences bien particulières devront être appréhendées, notamment sur les plans de la légitimité, de l'autorité et de l'imputabilité. Une chose est heureusement certaine: les entretiens réalisés auront d'abord permis d'observer une somme d'énergie et d'efforts très impressionnante dédiée à la prise en charge de l'eau par les régions du Québec. L'articulation du rôle des collectivités locales et celui de l'État demeure toutefois à préciser, afin que les enjeux procéduraux laissent graduellement place à des actions directement orientées vers la santé des bassins versants.

Bibliographie

- Amy, Douglas J., 1987, *The Politics of Environmental Mediation*, New York, Columbia University Press.
- Baber, Walter F. et Robert V. Bartlett, 2005, *Deliberative Environmental Politics: Democracy and Ecological Rationality*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Barraqué, Bernard, 1997, « Subsidiarité et politiques de l'eau », *Territoires et subsidiarité*, Alain Faure, Paris, L'Harmattan, p. 165-201.
- Beaud, Stéphane et Florence Weber, 1997, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.
- Bohman, James, 1995, « Public Reason and Cultural Pluralism », *Political Theory*, vol. 23, n° 2, p. 253-290.
- Chevallier, Jacques, 2003, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? », *Revue française d'administration publique*, n°s 105/106, p. 203-217.
- Crozier, Michel et Erhard Friedberg, 1997, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.

- Dunlap, Riley A. et Angela G. Mertig, 1992, *American Environmentalism: the U.S. Environmental Movement 1970-1990*, Philadelphie (PA), Taylor & Francis.
- Fisher, Frank, 2000, *Citizen, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*, Durham, Duke University Press.
- Forrester, John, 1993, *Critical Theory, Public Policy, and Planning Practice: Toward a Critical Pragmatism*, New York, State University of New York Press.
- Friedberg, Erhard, 1988, *L'analyse sociologique des organisations*, Paris, L'Harmattan, coll. «POUR».
- Godard, Olivier, 1990, «Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité: analyse de la catégorie de patrimoine naturel», *Revue économique*, vol. 41, n° 2, p. 215-241.
- Gravel, Benoît, Martine Ruel, Diane Bilodeau et Stéphane Gariépy, 2004, *Guide de démarrage de comités de sous-bassin versant*, Saint-Hyacinthe (QC), Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska.
- Gutmann, Amy et Dennis Thompson, 2004, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen, 1973, *La technique et la science comme «idéologie»*, Traduit de l'allemand par Jean-René Ladmiraal, Paris, Gallimard.
- Habermas, Jürgen, 2002, *On the Pragmatics of Social Interaction: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Hajer, Marteen A., 1995, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Clarendon Press.
- Korfmacher, Katrina S., 2001, «The Politics of Participation in Watershed Modeling», *Environmental Management*, vol. 27, n° 2, p. 161-176.
- Lant, Christopher, 2003, «Watershed Governance in the United States: The Challenges Ahead», *Water Resources Update*, vol. 126, p. 21-28.
- Lepage, Laurent, 1997, «Note sur l'administration de l'environnement», dans Pierre P. Tremblay (sous la dir. de), *L'État administrateur: modes et émergences*, Sainte-Foy (QC), Presses de l'Université du Québec, p. 403-418.
- Lepage, Laurent, 2005, «Le débat public environnemental: entre société et communauté», dans Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier (sous la dir. de), *Le débat public en apprentissage*, Paris, L'Harmattan, coll. «Villes et Entreprises», p. 271-285.
- Lepage, Laurent, Mario Gauthier et Patrick Champagne, 2003, «Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent: de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines», *Sociologies pratiques*, vol. 7, p. 63-89.
- Lowndes, Vivien et Chris Skelcher, 1998, «The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance», *Public Administration*, vol. 76, p. 313-333.
- Margerum, Richard D., 1999, «Integrated Environmental Management: The Foundations for Successful Practice», *Environmental Management*, vol. 24, n° 2, p. 151-166.
- Milot, Nicolas, 2008, «La gouvernance des cours d'eau au Québec: un état des lieux», dans Catherine Choquette et Alain Létourneau (sous la dir. de), *La gouvernance de l'eau au Québec*, Montréal, Éditions MultiMondes, p. 183-202.
- Putnam, Robert D., 2000, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster Paperbacks.
- Québec (Gouvernement du), 2002, *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, Québec, Ministère de l'Environnement.

- Québec (Gouvernement du), 2004, *Cadre de référence à l'intention des organismes de bassin versant*, Québec, Ministère de l'Environnement.
- Québec (Gouvernement du), 2009, *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.
- Rawls, John, 1993, *Justice et démocratie*, Traduction de l'anglais par Catherine Audard *et al.*, Paris, Éditions du Seuil.
- Rawls, John, 1999, *A Theory of Justice: a Revised Edition*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- ROBVQ (Regroupement des organismes de bassin versant du Québec), 2006, *Formation sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant: cahier du participant*, Québec, Regroupement des organismes de bassin versant.
- Trachtenburg, Zach et Will Focht, 2005, Legitimacy and Watershed Collaborations: The Role of Public Participation», dans Paul A. Sabatier, Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenburg, Arnold Vedlitz et Marty Matlock (sous la dir. de), *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*, Cambridge (MA), The MIT Press, p. 53-82.
- Weber, Edward P., 2003, *Bringing Society Back In: Grassroots Ecosystem Management, Accountability, and Sustainable Communities*, Cambridge (MA), The MIT Press.