

# **GESTION DES RESSOURCES EN EAU AU QUÉBEC**

## **La participation publique : vecteur de la gestion intégrée**

*Mémoire présenté dans le cadre des audiences publiques sur la gestion de l'eau au Québec,  
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.*

Par Jean-François PARENT, B.A., Géographe et journaliste

*Pour le compte du Groupe de recherche d'intérêt public du Québec à l'UQAM (GRIP-UQAM)*

Montréal, novembre 1999

### ***Un mot sur le commanditaire de ce mémoire...***

Le Groupe de recherche d'intérêt public du Québec à l'UQAM (GRIP-UQAM) est un organisme à but non lucratif, financé et géré par des étudiants. Il veut offrir le savoir universitaire à la collectivité qui l'entoure et la supporte. Le GRIP canalise les efforts de ses membres vers la recherche, la sensibilisation et l'action sur des questions sociales et environnementales.

Bien que les GRIP soient basés dans les universités, leur but est de travailler sur des thèmes qui affectent les étudiants en tant que citoyens ; leurs actions se réalisent donc autant dans la communauté en général que sur les campus. Ils sont présents sur environ 200 campus universitaires en Amérique du Nord. Certains GRIP travaillent à la promotion des intérêts sociaux et environnementaux de la population depuis 30 ans.

Le GRIP-UQAM existe depuis plus de cinq ans. Au cours de ses premières années d'existence, des dizaines de membres actifs ont travaillé sur une multitude de projets. Que ce soit pour implanter une politique de gestion environnementale à l'université, concrétiser le projet de valorisation des travaux étudiants en offrant des stages de recherche ou de travail aux étudiants, organiser des colloques d'envergure et des conférences thématiques ou présenter des mémoires lors de la tenue d'audiences publiques, l'action a été multiple. Le GRIP-UQAM a, par la même occasion, établi plusieurs contacts au niveau des groupes écologistes et communautaires, et entretient une collaboration étroite avec les deux autres GRIP à Montréal, à McGill et Concordia. Le GRIP-UQAM regroupe plus de 3 000 membres cotisants.

<b>Résumé</b>	<i>page 5</i>
<b>1 — <u>Le modèle québécois</u></b>	<i>page 6</i>
1.1 — Gestion sectorielle	6
1.2 — Dégradation de l'eau	6
1.3 — Conflits d'usage	7
<b>2 — <u>Le besoin d'une nouvelle approche</u></b>	<i>page 9</i>
2.1 — Ce qu'est une ressource	10
2.2 — Gestion intégrée	10
2.3 — Approche écosystémique	11
<b>3 — <u>Participation publique</u></b>	<i>page 12</i>
3.1 — Unité de gestion : le bassin versant	12
3.2 — La participation publique	14
3.3 — Attentes face à la participation	15
3.4 — Bien collectif	15
3.5 — Participation au débat : équité et compétence	16
3.6 — Compétence	16
3.7 — Équité	17
<b>4 — <u>Les contraintes à la participation publique</u></b>	<i>page 19</i>
4.1 — Dynamiques institutionnelles	19
4.2 — La science	20
4.3 — Le conflit	21
4.4. — Incertitude	22
<b>5 — <u>Mise en oeuvre en amont et en aval de la décision</u></b>	<i>page 23</i>
5.1 — La gestion de conflit	23
5.2 — La participation en amont	24
5.3 — La mise en oeuvre de la participation	25
5.4 — La mise en voix	26
5.5 — Implication des acteurs locaux	27
5.6 — Les connaissances locales	28
5.7 — La participation en aval : le suivi	29
<b>6 — <u>Recommandations</u></b>	<i>page 31</i>
6.1 — Il est temps de passer à autre chose	31

6.2 — Nouveaux modes de gestion	32
6.3 — Expériences connues	32
6.4 — La voix du public	33
6.5 — En bref	33
<b>7 — <i>Conclusion</i></b>	<i>page 35</i>
7.1 — De la parole aux actes	35
7.2 — Pour un changement	35
<b>8 — <i>Bibliographie</i></b>	<i>page 37</i>

*L'auteur exprime toute sa gratitude à Mlle Priscilla Gareau, du département des Sciences de l'environnement de l'UQAM, sans l'aide de qui la rédaction du présent mémoire aurait été des plus ardues.*

**RÉSUMÉ** — L'eau est une richesse naturelle vitale et inestimable dont le Québec a la chance d'être abondamment pourvu. Cependant, la multiplicité des usages qui a pris place au cours des dernières décennies, gérée de façon sectorielle, a occasionné maints préjudices à la disponibilité —qualité et quantité— des ressources hydriques. Pourtant, d'autres exemples de gestion existent dans le monde, en plus de critiques récurrentes de la part des intervenants du milieu de la gestion des ressources naturelles.

Des voix se font entendre, chez les experts, les utilisateurs, les gestionnaires et les citoyens, pour que se mette en place un mode de gestion tenant compte du bien collectif, de la multiplicité des usages et pour assurer la pérennité de la ressource. De ce fait, nous arguons que, pour mettre en place un système de gestion, intégrée et multi-acteurs, tenant compte des attentes du public et du respect du bien collectif dans le développement et la gestion des ressources hydriques, il faut mettre de l'avant, dans la prise de décision, un système de participation publique continue.

Nous entreprendrons donc, après une critique des modes de gestion actuels, une discussion des théories, des objectifs et de l'éthique, du cadre légal et institutionnel, des ressources institutionnelles, des procédures, des questions d'information, du support technique et du suivi de la participation publique dans le contexte de la gestion de l'eau. Finalement, nous proposons la participation publique à toute les étapes de la prise de décision : dans la planification, la mise en œuvre et le suivi du développement de la gestion des ressources hydriques.

## **1 — Le modèle québécois**

### **1.1 — Gestion sectorielle**

1.1.2 — Au Québec comme dans la majorité des pays développés, c'est une gestion sectorielle, fondée sur des composantes et usages de l'eau séparés les uns des autres, qui s'est d'abord mise en place (Tremblay, 1996). Cependant, le patrimoine hydrique ne se résume pas à une liste d'éléments et d'usages séparés les uns des autres ; il demeure un ensemble de composantes interreliées en un système complexe.

1.1.3 — Une gestion sectorielle est fondée sur l'uniformité des règles gouvernant chaque usage. Le cadre opérationnel qui découle d'une gestion sectorielle est fonction d'une multiplicité des usages, lesquels ont des objectifs de développement qui leur sont propres. Nous sommes donc en présence d'une multiplicité de gestionnaires et la difficulté de tenir compte des impacts cumulatifs des actions que chacun, selon ses propres objectifs de développement, entreprend.

### **1.2 — Dégradation de l'eau**

1.2.1 — Dans presque tous les cas, l'usage de l'eau entraîne des pertes en disponibilité et ce, tant au niveau de la quantité que de la qualité. Cette situation a conduit les usagers de la ressource hydrique à se déresponsabiliser face à certains coûts engendrés par cette utilisation. Ces coûts prennent une infinité de formes, allant de coûts supplémentaires pour le traitement de l'eau potable jusqu'à la perte complète de la jouissance de la ressource, en passant par l'augmentation des dépenses en santé publique en raison des risques pour la santé humaine (Conseil de la conservation et de l'environnement 1993).

1.2.2 — Du point de vue économique, un cours d'eau n'est qu'un outil nécessaire pour le roulement des activités ou un canal pour évacuer les eaux contaminées. Pour l'acteur économique, la rivière remplit une fonction. Ainsi, il doit fonctionnaliser le milieu pour stabiliser la ressource dont il tire un profit et maximiser le flux produit. Selon une logique économique, il faut prendre plus d'eau que les autres secteurs ou rejeter les eaux usées illégalement, les pénalités étant moindres que l'action polluante en terme de coûts.

1.2.3 — On tente de régir les différents usages avec des modèles qui n'ont pas toujours de prise sur la réalité. Selon les théories en vogue quant aux usages des ressources, on peut se trouver en situation de coopération ou de compétition. Cependant, le rationalisme économique suppose que deux personnes (ou institutions), A et B, sont en compétition pour l'exploitation de la ressource. Ils peuvent coopérer, ou encore compétitionner pour extraire un maximum de gains de la ressource. Ici, on assume qu'il n'y a pas de collusion ou de coopération entre les exploitants.

1,2,4— Selon A, si B adopte une stratégie de conservation, alors A gagnera au change en surexploitant la ressource. Si c'est B qui surexplote, A peut encore gagner en continuant à surexploter. Dans les deux cas, A doit surexploter, tout comme B d'ailleurs. Dans ce contexte, il n'existe aucune communication entre les deux parties. Cela explique l'essor des réglementations dans l'exploitation des ressources, de même que les conflits d'usage qui ne sont pas, eux, réglementés.

### **1.3 — Conflits d'usage**

1,3,1 — Dans les questions de gestion des ressources hydriques (eaux de surface et souterraines), l'approche qui caractérise le modèle québécois est un système de gestion sectorielle. Cette gestion n'est efficace que pour certains—acteurs économiques, politiques, techniques— et ne laisse pas de place aux autres considérations d'ordre socioculturel et environnemental, en plus de favoriser les abus d'exploitation.

1.3.2 — L'usage immodéré de la ressource induit par la logique économique a occasionné de multiples dégradations à l'environnement ainsi que la perte de nombreux usages pour les autres acteurs de la société. Par exemple, la baignade qui était une activité gratuite a été remplacée en raison de la contamination des cours d'eau par un bien payant, la piscine. On peut constater que tous ces impacts, ces dégradations, ces pertes d'usage, cette baisse de biodiversité, ne pèsent pas lourd face au pouvoir des intérêts économiques (Barouch, 1989).

1.3.3 — La perte de jouissance et d'usage des ressources conduit à une dynamique conflictuelle. Ces conflits se refléteront dans des situations qui, au mieux, se traduiront par des débats politiques sur la récupération des usages perdus et, au pire, par des schismes au sein de communautés entières sur les pour et les contres d'une activité économique. Plusieurs verront cette activité comme bénéfique, puisqu'ils en retirent un gagne-pain, alors que d'autres n'y verront que des inconvénients.

1.3.4 — Les causes de conflits d'usage sont multiples : l'usage immoderé des ressources et le partage inéquitable de celles-ci, le déséquilibre des relations de pouvoir entre les promoteurs et ceux qui seront affectés par leurs projets, les promoteurs qui se heurtent à l'opposition de certains usagers, le manque d'accessibilité des informations pour les acteurs impliqués et le manque de participation publique dans la planification de projets.

Tous ces facteurs peuvent pourtant être appréhendés sous les auspices d'une gestion dite intégrée des ressources.

## **2 — Le besoin d'une nouvelle approche**

### **2.1 — Ce qu'est une ressource**

2.1.1 — L'utilité de l'environnement changera en fonction des technologies et de la disponibilité d'une ressource. C'est le cas de l'utilisation des arbres : le bois utilisé pour la construction de bateaux s'est avéré moins efficace que les autres produits de synthèse, comme la fibre de verre et les alliages de métaux, alors que la baisse du capital forestier a initié le développement des technologies de recyclage du papier, permettant ainsi de freiner la surexploitation des forêts. Dans le même ordre d'idée, l'eau a aussi initié le développement d'une technologie : l'utilisation de l'hydroélectricité est fonction de la présence d'eau sur le territoire québécois, et nous misons sur cette forme d'énergie de par nos grandes réserves d'eau.

2.1.2 — Il devient donc évident que l'utilisation de la nature est sujette aux normes sociétales en vogue à un point précis de l'évolution sociale. Le même peut être dit des besoins économiques. Les biens et services en vigueur dans une société sont fonction d'une expression culturelle : la télévision, bien qu'utile, n'est pas essentielle. Cependant, toute une gamme de métiers, de produits et de savoir-faire sont issus de ce bien, contribuant ainsi au développement économique. C'est donc dire que l'utilisation des ressources fait partie intégrante d'une identité culturelle ; au-delà des évidences telles le besoin d'eau et de nourriture, l'exploitation des ressources est dictée par des impératifs culturels, économiques et environnementaux.

2.1.3 — Les ressources ne sont pas, elles deviennent ; cela revient à dire que la définition d'une ressource est un concept culturellement défini, en ce sens que la ressource en devient une dans la mesure où son utilisation est justifiée par un besoin donné. À partir de ce constat, il est impératif de faire place à la collectivité dans la planification des usages.

## **2.2 — Gestion intégrée**

2.2.1 — Une dimension fondamentale de la gestion et du développement des ressources, naturelles en général et hydriques en particulier, est qu'il nous faille reconnaître les dimensions économiques, environnementales et sociales inhérentes aux activités humaines. Associé à cette reconnaissance est l'importance des compromis que chaque acteur de ces dimensions se doit de faire lorsqu'il s'agit de définir le bien collectif.

2.2.2 — Les activités humaines peuvent être expliquées selon trois axes que l'on retrouve dans le développement de scénarios propres au mieux-être de l'humanité. Ces axes sont l'économie, l'écologie et la culture (société). Dans cette perspective, l'évaluation des impacts environnementaux, socioculturels et économiques d'un projet, le compte-rendu des impacts en cours de projet et le suivi des impacts et des mesures d'atténuation de ces derniers doivent impliquer le public.

2.2.3 — L'implication stratégique de cette démarche est qu'il est nécessaire d'approcher ces questions de façon à équilibrer toutes les variables en jeu, en donnant priorité au compromis et à la viabilité des projets de développement. Le compromis est une approche qui cherche à accommoder des perspectives différentes, mais légitimes, à long terme (Mitchell, 1991).

2.2.4 — Outre le développement de projets à long terme, il est important de se doter de mécanismes qui permettront d'intégrer les variables d'intérêts pour tous les acteurs qui seront affecté par un projet donné. De cette façon, nous aborderons le concept de la gestion multi-acteurs, dans la mesure où nous priorisons l'implication du public dans la planification, la mise en oeuvre et le suivi de projets de développement.

## **2.3 — Approche écosystémique**

2.3.1 — Puisque tous les éléments d'un écosystème sont interdépendants, les ressources doivent être gérées comme des systèmes dynamiques et intégrés plutôt que comme des éléments indépendants et distincts (Canada, 1996). L'approche écosystémique favorise donc la gestion intégrée. La distinction que l'on pourrait faire entre l'approche écosystémique et la gestion intégrée est que la première peut être considérée comme un cadre conceptuel et que la deuxième comme un cadre de mise en œuvre (Jourdain, 1994).

2.3.2 — Deuxièmement, en raison du dynamisme et de la complexité des écosystèmes, cette approche doit être souple et adaptable (Canada, 1996). Troisièmement, elle reconnaît l'importance du rôle de la culture, des valeurs et des systèmes socio-économiques dans les questions de gestion de l'environnement et des ressources. La nature complexe des problèmes et des enjeux liés aux écosystèmes fait en sorte qu'ils ne peuvent être abordés que par l'intégration des préoccupations scientifiques, sociales et économiques. Finalement, l'approche écosystémique planifie ses actions selon une vision à long terme et une échelle spatiale adaptée au contexte. Ceci permet aux décideurs d'adopter une stratégie de gestion dont les principes sont davantage orientés vers “l'anticipation et la prévention” plutôt que vers la “réaction-correction”.

2.3.3 — Ainsi, l'approche écosystémique suppose l'étude du système dans son ensemble. Cela suppose également l'étude du système à une échelle spatiale donnée. Dans le cas d'un cours d'eau, il est généralement admis d'utiliser le bassin versant comme unité de base géographique pour arriver à des interventions concertées (Jourdain, 1994 ; Tremblay, 1996). La notion de bassin versant inclut l'ensemble des dimensions chimique, biologique et socio-économique qu'il englobe. La recherche de solution déborde donc des frontières administratives et politiques.

## **3 — Participation publique**

### **3.1 — Unité de gestion : le bassin versant**

3.1.1 — Les questions reliées à la pollution et la gestion des cours d'eau appellent de plus en plus à la concertation du milieu et au concours de tous ; autant les citoyens, agriculteurs, municipalités, groupes environnementaux que les industriels. Par conséquent, l'approche de gestion intégrée tente d'incorporer des objectifs de conservation, de miser sur un processus intégré, de favoriser la concertation et l'engagement des intervenants concernés à un niveau local, de viser l'internalisation de tous les coûts et de promouvoir la planification à long terme (Conseil de la conservation et de l'environnement 1993).

3.1.2 — Pour résoudre les conflits relatifs à l'eau, il est nécessaire d'instaurer des lieux de débat, de discussion et de résolution des conflits en fonction du bassin versant. Un processus d'intégration des usagers et des populations locales dans les prises de décision touchant les politiques publiques environnementales devrait permettre l'expression des conflits, des oppositions et des controverses environnementales et ainsi contribuer à élargir le champ de la représentation politique sur lequel se fondent les démocraties modernes libérales (Gauthier, 1998).

3.1.3 — Pour se faire, il importe de superposer les divisions politiques sur les divisions administratives (échelles spatiales – territorialité – élus). Il faut utiliser pour définir les problèmes de l'eau un cadre géographique auquel sera superposé un cadre politique ou administratif. Pour qu'il y ait une certaine cohérence des limites, il faut y ajouter des intermédiaires qui permettent de “porter” cette conscience commune de la géographie et du politique. L'eau est un élément naturel pouvant créer des liens sociaux, de solidarité, entre plusieurs municipalités puisqu'elle circule à travers plusieurs d'entre elles.

3.1.4 — À partir du moment où l'on privilégie une approche de gestion intégrée plutôt que sectorielle, on tend naturellement à rechercher le lien intégrateur du système pour établir les limites géographiques (Conseil de la conservation et de l'environnement 1993). La gestion intégrée implique des moyens d'intervention concertés à l'échelle d'un territoire cohérent. Dans le cas de la ressource hydrique, le bassin versant est l'unité la plus logique et sert d'ailleurs de base à la gestion de l'eau dans plusieurs autres pays. Le concept de gestion intégrée de l'eau par bassin versant s'est déjà implanté dans une vingtaine de pays dont la France, l'Angleterre, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Brésil, le Mexique et les États-Unis (Cobaric, 1996). De plus, selon le conseil de la conservation et de l'environnement du Québec, le découpage des unités de gestion doit tenir compte également de l'envergure des problèmes et du potentiel de mobilisation de la population.

### **3.2 — La participation publique**

3.2.1 — Plusieurs désirent voir un changement fondamental du pouvoir de décision en ce qui a trait à l'environnement ; on y verrait notamment l'autorité des politiciens transférée à la communauté. Lorsque l'on parle de consultation, on parle d'un niveau primaire de participation puisque la possibilité de discuter des problématiques n'est pas associée à un pouvoir décisionnel (Fourniau, 1997). Une véritable participation débute lorsque le processus de prise de décision implique une redistribution du pouvoir et une certaine forme de négociation (Gauthier, 1998). Ainsi, la consultation publique apparaît comme une forme de participation symbolique, alors que le partenariat, le pouvoir délégué et le contrôle par les citoyens sont considérés comme de véritables modes de participation.

3.2.2 — Dans sa forme actuelle, la procédure québécoise des audiences publiques sur l'environnement est davantage une forme symbolique qu'un véritable mode de partage du pouvoir puisque la Commission du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement ne possède qu'un pouvoir de recommandation et que la décision finale revient au gouvernement du Québec. De plus, la participation du public, n'intervenant qu'en fin du processus décisionnel, est réduite à la consultation “d'administrés” et ne contribue pas à la définition de l'intérêt général.

3.2.3 — Il en découle que les groupes sociaux et la population ont l'impression de participer à une consultation dans le seul but d'approuver un projet décidé à l'avance. Il est important de rappeler à notre gouvernement que la population ne s'implique dans un débat que dans le cadre d'un processus qui lui donne une réelle influence et non dans un mécanisme ne servant qu'à avaliser des décisions qui ont déjà été prises sans elle. Une façon d'éviter l'imposition de la solution, propre aux mécanismes de consultations, est de déterminer cette solution dans le respect du bien collectif. Le consensus amené par de multiples acteurs sur un problème donné est garant du bon fonctionnement du processus de planification, de mise en oeuvre et de suivi.

### **3.3 — Attentes face à la participation**

3.3.1 — Il est important d'impliquer tous les usagers dans toutes les étapes de la prise de décision relative aux utilisations de la ressource ; la participation publique devient alors un des vecteurs de la gestion intégrée, dans la mesure où les intérêts de tout genre seront pris en compte, faisant de fait la promotion d'un équilibre dans les usages. De plus, l'intégration du processus de participation publique au début de la période de planification des usages sur un territoire permet aux gestionnaires de prévenir les conflits et les dégâts, au lieu de réagir à contrecoups.

3.3.2 — Un des problèmes qui se pose *de facto*, lors de la participation du public à la prise de décision, est de savoir ce que l'on en attend. Pour les promoteurs, le processus sera un succès dans la mesure où le projet sera accepté. Pour le gouvernement local, les intérêts financiers et électoraux seront de mise. Pour le public, ceux qui auront des emplois suite au projet l'accepteront, alors que ceux pour qui une perte d'usage en sera la conséquence voudront le bloquer. Puis, ceux qui se questionnent sur la validité du projet ou de son rejet mettront aussi leurs intérêts de l'avant. Il devient alors difficile, voire impossible, de caractériser le “ bien collectif ”.

### **3.4 — Bien collectif**

3.4.1 — Il peut être important, alors, de distinguer les aspects du bien collectif qui peuvent être évalués en fonction de critères objectifs (bien que l'on tende à arguer de plus en plus que l'objectivité, même en science, n'existe pas [Milbrath, 1988] ; le cas du nucléaire est éloquent à ce sujet.), comme le besoin d'une eau potable, et les objectifs plus subjectifs, comme la conservation d'une ressource à l'état naturelle. Cependant, cela peut ne pas donner les résultats escomptés, dans la mesure où le bien collectif est sujet à changement au gré des participations du public.

3.4.2 — L'accès à de l'information complète changera la perception du bien collectif, qui est lui-même fonction des préoccupations culturelles, environnementales, économiques et sociales en vigueur au moment de la prise de décision. Le bien collectif est une construction du discours public et, loin d'exprimer tous les consensus ou dissidences présents dans une collectivité, ce n'est vraiment qu'un consensus limité centré sur les aspects importants d'une décision à prendre.

### **3.5 — Participation au débat : équité et compétence**

3.5.1 — Afin de rendre la participation publique aux questions de développement et de gestion des ressources le plus efficace qui soit, des questions d'équité et de compétence se posent quant à la participation publique. Nous entendons par compétence l'accessibilité aux connaissances pour les personnes qui désirent s'impliquer dans toutes discussions publiques relatives à la gestion et au développement des ressources. De plus, pour respecter une certaine équité en matière de représentativité, la participation publique doit se faire à toutes les étapes d'un processus de développement et de gestion des ressources : dans la planification d'un projet, sa mise en œuvre et son évaluation.

### **3.6 — Compétence**

3.6.1 — La compétence de la participation publique est fonction de l'information et de son utilisation. De ce fait, le développement de la compétence se fait dans une perspective d'abolissement des contraintes. Les contraintes dont il est ici question sont fonction de l'accessibilité à l'information et à son utilisation. En effet, quand l'action de la communication résulte en une compréhension mutuelle, la communication peut être jugée compétente. Cela presuppose qu'il y a un minimum de contraintes à la communication. Il faut les internaliser et faciliter leur abolition, afin d'assurer une pleine participation publique.

3.6.2 — Ces contraintes sont :

- *Information inexisteante ;*
- *Besoin de compétences particulières pour y accéder ;*
- *Information difficile à obtenir (contraintes légales, financières)*
- *Accessibilité réduite par des technicalités ;*
- *Information non-conventionnelle : les gens ne savent qu'en faire ;*
- *Le cadre d'interprétation : information difficile à interpréter ;*
- *Éloquence : des explications incohérentes font perdre toute sa valeur à l'information.*

3.6.3 — On peut identifier les causes de ces contraintes en partie dans les organisations institutionnelles et dans les savoirs qui sont requis dans un processus de participation publique. La pratique actuelle se caractérise par une prédominance des décisions de type mono-acteurs, où le poids de l'argumentation n'est dévolu qu'à un seul acteur, en fonction de langages formels : le langage technique, économique ou juridique. Cette conception de la prise de décision se concrétise par la multiplication des "faits accomplis" conçus délibérément ou perçus comme tels par les autres acteurs ainsi que par la profusion d'une rhétorique auto-justificative prenant la forme d'études-écran (rédigées dans un jargon incompréhensible pour le commun des mortels[Barouch, 1989]). Ce comportement prudent et défensif entrave la bonne circulation de l'information. En retour, cette attitude suscite des polémiques et des conflits. Dans la plupart des cas, le débat social se trouve appauvri et échoue à générer des solutions de compromis novatrices qui nécessitent la mise en place d'un minimum de coopération entre les parties.

### **3.7 — Équité**

3.7.1 — L'enjeu inhérent à la participation du public dans la prise de décision est la distribution du pouvoir. Pour que le processus se déroule efficacement, le pouvoir, sans être représenté également par toutes les parties, doit être équilibré. Un danger majeur des exercices de participation du public au processus de prise de décision est celui de la "tentation technocratique" (Barouch, 1989). En effet, la participation a tendance à accorder une grande légitimité aux professionnels, indépendamment de la structure de représentation, c'est-à-dire des organes décisionnels et des instances élues. Dans ce contexte, les pratiques ont pour effet de renforcer le pouvoir des technocrates, des bureaucrates et des experts, c'est-à-dire des personnes qui détiennent un pouvoir non fondé sur la représentation politique.

3.7.2 — L'idée du développement d'un mode de gestion intégré et multi-acteurs implique qu'il y ait une multitude d'intérêts à considérer dans la planification de projets, leur mise en œuvre et le suivi. Ces intérêts sont différents, légitimes et souvent conflictuels. Un poids différent peut être accordé à chacun des intérêts, en raison des compromis qui sont nécessaires. En fait, l'équité signifie qu'il ne doit jamais y avoir un intérêt qui domine continuellement. Par exemple, les considérations environnementales peuvent avoir plus de poids que les autres dimensions dans des projets de développement économiques si on juge, consensuellement, que les impacts anticipés seront plus grands que les bénéfices. Le contraire peut aussi se produire dans la mesure où les considérations économiques peuvent être à l'avant-plan dans un projet de réaménagement urbain s'il est déterminé que les impacts sont négligeables.

## **4 — Les contraintes à la participation publique**

### **4.1 — Dynamiques institutionnelles**

4.1.1 — On assiste, depuis la création du ministère de l’Environnement du Québec (MEQ), à une lutte entre des portefeuilles gouvernementaux contre le MEQ pour pouvoir récupérer des pouvoirs et des responsabilités qui reviennent au MEQ. C’est ainsi que le Ministère des Ressources naturelles, les ministères à vocation économique et autres grugent, petit à petit, les juridictions qui devraient, peut-être sans exclusivité, revenir tout de même à l’Environnement. Cette dynamique génère des appréhensions de la part des participants potentiels, dans la mesure où subsistera le doute que, bien que la participation soit initiée par une institution, c’est d’une autre instance que sera ultimement prise la décision finale. Cette lutte fratricide se superpose à de multiples facteurs institutionnalisés : le langage hautement technique requis dans la participation, l’information complexe, les canaux impersonnels de communication, la lourdeur bureaucratique, etc.

4.1.2 — De plus, la formalisation de la médiation dans la procédure québécoise d’évaluation environnementale ne représente pas un renouvellement du processus démocratique favorisant l’atteinte des objectifs du développement viable. Au contraire, l’évidence tend à démontrer que la médiation renforce la tendance à limiter la participation du public à la détermination des conditions de son adhésion aux projets (Gauthier, 1998). L’objectif de la participation du public à l’évaluation environnementale dans une perspective de développement viable est d’intégrer les préoccupations sociales dans la planification des projets.

4.1.3 — La procédure d’enquête et d’audience publique du BAPE, qui permet l’expression des conflits, des oppositions et des controverses environnementales, contribue à élargir le champ de la représentation politique. En remplaçant partiellement le “ lobbying ” par les procédures de pressions politiques publiques, transparentes et plus ouvertes, la procédure d’enquête et d’audience publique du BAPE permet d’accroître l’influence des citoyens et des groupes d’intérêt sur les décisions relatives à l’environnement. Cependant, cette procédure présente le défaut majeur d’intervenir tardivement dans le processus décisionnel, confinant le public dans une position réactive (Gauthier, 1998).

4.1.4 — Cette façon de faire n'implique la participation publique qu'en aval de la décision, dans les procédures d'atténuation des impacts ou encore pour juger un projet et y apporter, au besoin, des modifications. De la sorte, les audiences publiques prennent souvent la forme d'un débat public dans lequel les intervenants questionnent et remettent en cause la justification des projets. Ultimement, ces procédures font des citoyens de simples faire-valoir à la prise de décision, quand ces derniers ne sont pas tout simplement cantonnés dans un rôle d'opposants. Ils seront alors susceptibles d'être vus comme des ennemis du progrès, plutôt que des partenaires à part entière.

## 4.2 — La science

4.2.1 — Le langage scientifique dans un débat social peut être une arme à double tranchant. Les mots utilisés dans les études scientifiques sont destinés essentiellement à un public de spécialistes, et ceci peut causer une source d'incompréhension entre les écologistes et les autres acteurs du processus de décision. Même si l'acteur écologiste gagnait à vulgariser les termes scientifiques, il peut tenir à ce vocabulaire complexe dont il peut tirer une légitimité et conserver un certain rapport de force sur ceux qui ne le comprennent pas, et d'obtenir de tel ou tel acteur un changement de comportement en faveur de l'environnement.

4.2.2 — Les industriels également peuvent facilement embaucher leurs propres scientifiques. Ainsi, commencent les longs débats d'experts lorsque la science est utilisée comme levier pour faire adhérer l'adversaire à ses propres objectifs. De plus, le débat sur les menaces qui pèsent sur les milieux naturels ou sur les diverses composantes de la ressource hydrique s'engage sur des bases instables puisque les incertitudes quant aux effets des activités humaines sur ces milieux perdurent.

4.2.3 — À elles seules, les études techniques ne peuvent faire émerger une meilleure solution puisque des rationalités multiples (économiques, écologiques, techniques, etc.) s'expriment à travers l'intervention d'acteurs aux logiques diverses. Quand bien même les scientifiques auraient, sur la base d'études, l'intime conviction qu'une solution est optimale, il faudrait entraîner la conviction des autres acteurs. Ceci ne peut se faire que si les acteurs ne se sentent pas enfermés dans un processus qui leur impose “la” solution.

#### **4.3 — Le conflit**

4.3.1 — Nous avons discuté plus haut (*section 1.3*) des conflits d'usages qui résultent de la gestion sectorielle. Point n'est besoin d'y revenir, mais il convient cependant d'ajouter que les causes de conflits peuvent militer contre une participation publique efficace. Ainsi, la mobilisation sur une question est due à un déséquilibre des rapports de force entre utilisateurs. Ces rapports de force font en sorte que les plus fortunés, ou ceux qui œuvrent dans un cadre technique, économique, institutionnel ou juridique qui est à leur avantage, leur donnant prise sur le pouvoir décisionnel. Alors, le combat est perdu d'avance pour le citoyen qui voudrait que l'on tienne compte d'un usage spécifique dans la prise de décision.

4.3.2 — Cependant, le conflit n'est pas une mauvaise chose en soi et ne doit pas être éviter à tout prix. Il doit se gérer de façon efficace ; un processus de participation publique peut se présenter comme un forum qui permettra de préciser les conflits qui ont ou qui auront cours lors des usages. Proprement résolus, les conflits peuvent produire des gains nets au niveau de la compréhension des enjeux ; sa non-résolution, et même son aggravation peuvent cependant mener à une aliénation des participants au processus. Il importe donc, dans la participation publique, de se doter de mécanismes efficaces de résolution de conflit.

4.3.3 — À ce titre, les expériences de la gestion environnementale dans la région des Grands Lacs sont riches en enseignement sur la gestion des conflits dans les processus de prise de décision (Boyer, 1988). De façon générale, les conflits sont arbitrés par un médiateur qui profitera de la situation pour faire ressortir les divergences d'opinion pour en tirer des conclusions que l'on pourra, d'un côté comme de l'autre, gérer. Les conflits opposent très souvent les utilisateurs d'une ressource : les écologistes et les agents économiques, les résidents et les industries, les développeurs et les conservationnistes.

4.3.4 — Il faut être prudent dans la gestion des conflits, car de résolution d'un problème environnemental, le conflit peut prendre de l'importance au point de dicter la teneur des débats (Qui a raison ? Qui a tort ?) au détriment de la recherche d'un consensus. La mobilisation sur une question donnée est due à un déséquilibre du pouvoir, ce qui fait que les questions traitées sont polarisées et les acteurs se positionnent selon l'un ou l'autre des pôles ; le point central du débat devient le conflit. Le conflit s'oriente donc en fonction d'intérêts divergents et d'apparence irréconciliable, au détriment du consensus.

#### **4.4. — Incertitude**

4.4.1 — L'accès à de l'information de qualité, compréhensible et facilement utilisable est d'une importance capitale. Pour les utilisateurs qui ne sont pas familiers avec les technicalités du discours technique, économique ou scientifique, le simple fait de ne pouvoir avoir accès à une jurisprudence et à son interprétation, par exemple, est suffisant pour inhiber une représentation en tant qu'acteur du processus décisionnel (Mitchell, 1991). De façon générale, ce ne sont pas que les citoyens concernés par une perte d'usage que cette incertitude affecte. L'imposante masse d'informations requises pour la mise en œuvre d'un projet peut confondre bien des experts aussi. Le cas de l'effet de serre et du rôle que les océans y jouent est éloquent à ce sujet ; on connaît les processus, on a l'expertise et la connaissance, mais il manque une compréhension des relations de cause à effet précise.

4.4.2 — De ce fait, une confusion est entretenue : il est difficile de différencier les causes des effets, tout comme il s'avère ardu de séparer les facteurs de dégradation des ressources (rejets non-traités) des contraintes qui causent la dégradation (les impératifs économiques). Souvent, ces facteurs, contraintes, causes et effets ne font qu'un, comme c'est le cas avec la production de gaz à effet de serre.

## **5 — Mise en œuvre en amont et en aval de la décision**

### **5.1 — La gestion de conflit**

5.1.1 — Le défi qui se pose aux gestionnaires consiste à rendre les multiples intérêts divergents compatibles les uns avec les autres, ce qui a pour but d'assurer la pérennité de la ressource. Une gestion intégrée, que nous nous employerons à définir selon un de ses principes, soit la gestion multi-acteurs, est fondée sur l'uniformisation des objectifs de développement. La gestion intégrée des ressources peut provenir de la résolution de conflits d'usage.

5.1.2 — Dans de nombreux conflits d'usage, à des échelles de temps et d'ampleur différente, la dynamique qui en découle peut ressembler à ce qui suit :

- *de l'identification d'un problème ;*
- *conduisant à la mise en cause d'un coupable ;*
- *puis au conflit et à la négociation ;*
- *pour aboutir à l'intégration, par le fautif, de l'environnement dans son plan de développement.*

Le conflit peut donc mener à l'intégration. À l'axe de la mise en tension entre la préoccupation pour l'environnement et sa gestion effective, il faut ajouter celui du développement d'un secteur d'activités faisant l'objet d'un certain consensus. C'est entre ces deux axes que se produisent le développement et la différenciation des acteurs et des règles de la gestion de l'environnement. La primauté reste à l'axe du conflit. Les initiatives gouvernementales afin d'implanter la gestion intégrée surviennent habituellement lorsque la diversité et le chevauchement des usages d'une ressource rendent la gestion traditionnelle de celle-ci inefficace (Rabe, 1996).

5.1.3 — Dans ces situations, la relation conflictuelle initie des processus de mise en œuvre d’actions d’atténuation des impacts environnementaux, sociaux et économiques d’un projet. Ces actions sont étroitement liées à la difficulté de résoudre les nombreux conflits qui surviennent entre les divers usagers et les gestionnaires eux-mêmes (Latour et Le Bourhis, 1995). En plus de prendre conscience de la complexité entourant la gestion d’une ressource hydrique aux multiples usages, le gouvernement fait face à une réduction de ses ressources financières ainsi qu’aux revendications des citoyens et des régions afin qu’ils soient intégrés dans les processus de prise de décision d’ordre public (Burton, 1997 ; Lepage, 1997).

## 5.2 — La participation en amont

5.2.1 — Un des problèmes auquel la participation s’attaque est la distribution du pouvoir. Le conflit émergeant d’un déséquilibre du pouvoir, il est important d’équilibrer les rapports de force dès les premières étapes de la planification. C’est donc en amont de la prise de décision que la participation doit se manifester en tout premier lieu. Cela permettra aux citoyens d’avoir des assises de contrôle sur le processus de gestion et de développement des ressources.

5.2.2 — Nous avons fait état, plus haut (*section 3.3.1*), de l’importance de l’anticipation des conflits d’usage. Cette anticipation se fait aussi au niveau des impacts environnementaux d’un projet. La participation en amont est cruciale, car elle permet les intérêts de la collectivité de s’exprimer dans l’identification des enjeux de planification. Suivant les stratégies d’une évaluation d’impacts environnementaux —qui est la planification du regret minimum—, la participation publique en amont est une façon efficace de contribuer à la décision ; elle offre au processus décisionnel de l’information sur les conséquences imprévisibles qui résulteraient de la planification (Meredith, 1991). Cet état de fait presuppose une habileté à la prévoyance et à la vision. La prévoyance vient des connaissances (scientifiques, techniques ou autre), la vision vient du public.

### **5.3 — La mise en œuvre de la participation**

5.3.1 — Il existe trois limites à la démarche de participation à la prise de décision. Premièrement, les objectifs doivent être clairs et légitimes par rapport au contexte social de l'action. Deuxièmement, les autres acteurs du processus ne sont analysés que selon l'action et les intérêts inhérents à chaque participant ; la logique d'un acteur risque alors d'échapper aux autres. De plus, cela n'éclaire en rien la structure d'interrelations entre les autres acteurs (Mermet, 1992). Troisièmement, la mise en œuvre de chaque moyen est considérée dans un cadre relativement cloisonné. Ces trois limites sont cependant l'occasion pour les participants de questionner leurs acquis ; cette attitude fera évoluer le débat, dans la mesure où la participation devient, de fait, sujette à l'évolution des conditions (connaissances du dossier, compromis, évaluation des enjeux, etc.)

5.3.2 — Qui devrait participer, quels rôles doivent-ils jouer et quelle méthode de participation est la plus adéquate ? Un trop grand nombre d'acteurs peut faire en sorte que le processus achoppe, dans la mesure où les multiples intérêts représentés, la complexité de la communication et les méthodes qui sont issues de la sectorisation mènent à l'impasse. Le processus de participation doit donc se pencher, tout d'abord, sur des mesures d'atténuation de ces contraintes à la décision (Armour, 1990). Ces mesures d'atténuation sont :

- *L'accès à la connaissance*
- *Définition des objectifs*
- *Identification des contraintes à la participation*
- *La sélection des participants*
- *Processus de suivi*

5.3.3 — Nous avons abordé plus haut les principes de compétence et d'équité dans la participation publique (*section 3.5*). L'information —son accès et son utilisation— est la matrice de la participation publique. Mais une dimension tout aussi importante est l'interaction entre les différents acteurs du milieu (Armour, 1990). L'emphase doit être mise sur l'interaction entre les utilisateurs et les décideurs ; trop souvent, le processus de participation publique opère indépendamment des institutions décisionnelles, et l'information ainsi générée se perd dans des canaux impersonnels de transmission. Aucune des parties ne peut alors apprécier la perspective de l'autre, et les opportunités de collaboration et d'apprentissage se perdent. Il faut être conscient que chaque processus de participation est spécifique au contexte qui le requiert, d'où l'impératif besoin d'un processus flexible et adaptable.

#### **5.4 — La mise en voix**

5.4.1 — La participation publique donne voix aux utilisateurs sur les questions de développement et de gestion des ressources. La “mise en voix” de la ressource hydrique suppose que soient intégrés dans le processus des porte-parole qualifiés et représentatifs (Mermet, 1992). Le processus pour procéder à une véritable consultation doit pratiquer deux opérations contradictoires définissant la vie politique : décomposer les intérêts pour assurer l'indépendance de l'assemblée contre les cliques et les lobbies ainsi que rassembler les intérêts en passant par des négociations et des compromis. Il est nécessaire aussi de passer en revue les motivations des différents acteurs. En effet, les motivations et les enjeux inhérents qui en résultent amèneront les différents acteurs à se positionner l'un vis-à-vis l'autre, donnant une perspective des compromis possibles.

5.4.2 — Il faut éviter à la fois le cynisme qui fait dire que “tout est manipulé ” et la naïveté qui voudrait que “les étiquettes correspondent au produit ”. Quelques considérations sont d’usage dans ces cas. Premièrement, il y a l’incertitude reliée à la classification des représentants (à quel groupe doit-il appartenir ?). Deuxièmement, il y a l’incertitude sur le nombre de représentants de chaque groupe devant participer au processus (inégalité des acteurs). Troisièmement, des groupes d’acteurs peuvent être surreprésentés dans le processus (possibilité de siéger dans différentes catégories d’acteurs élaborées par l’organisme). Quatrièmement, certaines conclusions techniques fournies par l’État peuvent dépasser le cadre scientifique seul et être influencées par le cadre des prises de décisions politiques. C’est là une problématique fréquente puisque actuellement, sans l’expertise fournie par les gouvernements, les différents groupes de citoyens et d’utilisateurs ne peuvent avoir accès financièrement à des scientifiques indépendants. Cinquièmement, les groupes écologistes sont trop faibles par rapport aux autres acteurs impliqués dans le processus.

5.4.3 — Finalement, tout le monde est-il représenté ? Cette question est importante puisque l’essence du processus consiste à prendre en compte les “exigences du cours d’eau ” ou du moins sa logique. C’est le problème le plus souvent soulevé par les écologistes, de la représentation de la rivière. Il faut aussi distinguer les porte-parole de leurs mandats, notions importantes pour les acteurs industriels et municipaux.

## 5.5 — Implication des acteurs locaux

5.5.1 — Une gestion intégrée et multi-acteurs évoque le mot d’eco-socio-système. Ce terme souligne l’importance de prendre l’humain en compte dans l’étude de l’écologie ainsi que d’inclure l’étude de l’écologie dans la réflexion sur les sociétés. Cette combinaison renvoie à une variété d’échelles et de types d’écosystèmes et de systèmes sociaux forts différents. L’intégration de ces deux dimensions dans un système de fonctionnement global est fort fructueuse.

5.5.2 — La mobilisation de tous les acteurs concernés lors du processus de prise de décisions d'une politique publique est une des conditions essentielles pour l'application de la gestion intégrée. Cette mobilisation des acteurs peut s'appuyer sur différentes formes d'interaction dont notamment l'échange d'information, la consultation, la concertation et la négociation. Les comités du programme ZIP, par exemple, répartis le long du fleuve Saint-Laurent sont l'expression concrète de cette mobilisation et des différentes formes d'interaction qu'elle peut faire naître. En effet, ces comités sont des lieux de concertation qui regroupent divers intervenants ou usagers du milieu : groupes environnementaux, industriels, groupes de citoyens, groupes socio-économiques et municipalités .

## **5.6 — Les connaissances locales**

5.6.1 — Le vocabulaire local, contrairement aux langages dits "universels ", est étroitement lié aux activités locales et traduit une connaissance empirique et directe de l'environnement et des milieux par ses utilisateurs. Ainsi, il y a d'un côté, un langage fondé sur une connaissance directe du milieu par les populations locales et de l'autre, des langages conçus par des acteurs "spécialisés " qui médiatisent cette réalité au nom du plus grand nombre. Ces deux types de langage sont utiles, un intègre l'expérience locale et l'autre synthétise la science et le savoir-faire national. Malheureusement, l'intégration de l'expérience locale dans les prises de décision relatives aux problèmes environnementaux fait largement défaut. En fait, les langages dominants évincent les langages concurrents. Ce qui fait en sorte que les savoirs locaux sur le milieu sont, la plupart du temps, ignorés par les démarches standards basées sur les langages formalisés.

5.6.2 — En remplaçant partiellement le “lobbying ” par des procédures “ participatives ”, plus transparentes et plus ouvertes, la mise en place de tels organismes devrait permettre d'accroître l'influence des citoyens et des groupes d'intérêt sur les décisions relatives à l'environnement (Gauthier, 1998). Les politiques publiques qui intègrent ce processus devraient davantage représenter l'intérêt général et refléter les préférences d'une multitude de groupes d'intérêt. Quand il s'agit de déterminer quels seront les usages d'un plan d'eau, par exemple, l'opposition n'est pas que binaire (noir contre blanc). Plusieurs intérêts, à première vue divergents, seront exprimés. Le but de la consultation est donc de faire ressortir les divergences pour y trouver un terrain d'entente.

### **5.7 — La participation en aval : le suivi**

5.7.1 — Outre l'évaluation de l'efficacité de la participation publique dans a) la mitigation des impacts b) le développement de stratégies bénéfiques pour le plus grand nombre d'intérêts et c) la prise de décision en tant que telle, il faut de plus être en mesure d'évaluer le respect des objectifs de développement et de gestion. Le respect de ces objectifs, préalablement déterminés par le compromis de la participation publique, peut aussi servir à mesurer le succès de la participation.

5.7.2 — Il faut donc assurer le suivi de l'application des décisions. Ainsi faut-il se garder de n'évaluer que les outils de participation publique et de mise en œuvre des recommandations, mais aussi faut-il mesurer les impacts sur le terrain afin de voir si les objectifs ont été atteints. De ne mesurer que les procédures d'atteinte des objectifs, sans mesurer ces mêmes objectifs rendra le terrain fertile pour l'émergence de nouveaux conflits.

5.7.3 — Les processus de participation publique doivent s'effectuer en aval autant qu'en amont de la prise de décision, selon un ensemble de fonctionnements déterminés par les impératifs des différents usages dont la ressource est l'objet. Il y a l'évaluation des pertes d'usages ou des limitations d'accès et les cas d'atténuation des dommages environnementaux. Un processus de participation publique est multi-étapes.

- *les utilisateurs dressent la listes des usages perdus dans les zones d'interventions;*
- *les causes de ces pertes (pollution, limitation d'accès, etc.);*
- *et évaluent les mesures de restaurations pour redonner l'accès/l'usage de la ressource aux utilisateurs.*

## **6 — Recommandations**

### **6.1 — Il est temps de passer à autre chose**

6.1.1 — Cela fait bientôt trente ans que la Commission Legendre a remis son rapport sur la gestion des eaux au Québec. Sa recommandation ? Que la gestion par bassin versant soit mise de l'avant. Il était clair, à l'époque, que la gestion des eaux devait être basée sur une approche globale, à l'intérieur d'une unité géographique. Puis, une dizaine d'année plus tard, c'était au tour de la Commission Pearce, qui allait être secondée par un rapport du Conseil des sciences — commandé par le secrétaire d'état aux Sciences et technologies— de faire état d'une conclusion similaire.

6.1.2 — Contrairement à l'avis de la Commission Legendre, le gouvernement du Québec allait tout de même mettre en place une gestion des eaux basées sur l'unité administrative. Entre 1975 et 1980, l'Office de planification et de développement du Québec faisait rapport sur ses enquêtes relatives à la gestion de l'eau : on concluait que l'unité administrative était loin d'être une solution adéquate.

6.1.3 — Depuis les années 80, l'écosystème du St-Laurent, sous les auspices du Projet St-Laurent, était mis de l'avant et concevait le fleuve et ses tributaires comme un tout. Puis, le Plan d'action St-Laurent, St-Laurent Vision 2 000, ont tous contribué, si ce n'est en résultats concrets, à tous le moins une ébauche de processus d'harmonisation des interventions, de gestion intégrée de la ressource et de mise en œuvre de plan d'action.

6.1.4 — La question que nous soulevons alors est la suivante : Pourquoi devons-nous, maintenant, demander à ce que la gestion des eaux se fasse de façon intégrée, dans une perspective écosystémique ?

## **6.2 — Nouveaux modes de gestion**

6.2.1 — Le passage à des modes de gestion de l'environnement appropriés par les acteurs économiques suppose pour l'acteur d'environnement un changement fondamental d'habitudes et d'attitudes. L'acteur d'environnement pourrait passer de technicien, de gendarme ou de militant à l'initiateur d'une gestion intégrée (Mermet, 1992). Faire émerger une prise en charge de l'environnement par les acteurs eux-mêmes, sans faire pression sur eux, est un exercice subtil. Il reste à trouver des méthodes appropriées pour aller vers une gestion communautaire de l'environnement.

6.2.2 — Cependant le Québec, et le Canada, possèdent l'expertise, l'information, la volonté populaire et les ressources pour mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau. Il est impératif de passer outre la gestion sectorielle afin de se concentrer sur ce qui a semblé si évident à de nombreux intervenants, sans compter toutes les situations de gestion intégrée qui ont cours actuellement.

## **6.3 — Expériences connues**

6.3.1 — Les diverses expériences actuellement en cours, telles que la mise sur pied d'organismes de rivières, de comités de bassin et de comités ZIP dans le cas du fleuve Saint-Laurent, sont encore jeunes mais se doivent d'être étudiées pour que l'on puisse poser un diagnostic sur les possibilités et limites d'une approche de gestion environnementale axée sur la prise en charge des communautés. De plus, les programmes RAP, ayant cours sous les auspices de la Commission mixte internationale, dans la région des Grands lacs, offrent une multitude de scénarios possibles pour l'implication continue du public et sur les moyens de mettre en œuvre une coopération efficace entre les acteurs et les institutions.

6.3.2 — Finalement, les situations européennes, avec les agences de bassin, les contrats de rivière et autres modes de concertation sont riches en enseignement pour le développement d'un nouveau cadre de gestion de la ressource hydrique. Notons que l'intégration des objectifs de développement et de gestion dans les unités géographiques, tel le bassin versant, s'avère efficace pour assurer la pérennité de la ressource.

## **6.4 — La voix du public**

6.4.1 — La population qui demeure dans la communauté et qui a vu les changements environnementaux au fil du temps peut avoir une meilleure compréhension de ce qui arrive, elle peut faire des connections entre les causes des problèmes et elle peut suggérer des solutions acceptables. Le public a le droit —et le devoir— d'être impliqué dans les décisions publiques. Les résidents d'une région sont les plus directement affectés par les problèmes environnementaux. C'est pourquoi ils doivent être des voix qui orientent et qui déterminent ce qui sera fait dans leur région.

6.4.2 — La mise en place d'une gestion intégrée des ressources naturelles contribue à redéfinir l'appartenance au territoire. Cette appartenance rejoint une mobilisation nouvelle d'acteurs locaux qui veulent se réapproprier leur territoire dans le but d'assurer une pérennité des ressources en réaction à la surexploitation de la nature. Cette mobilisation et la capacité des institutions à laisser place aux initiatives locales, à discuter avec ces nouveaux acteurs, à les financer durablement et à les rendre imputables localement entraînent l'apparition d'un nouveau modèle en matière de planification et de gestion de l'eau au Québec.

## **6.5 — En bref**

6.5.1 — La prise en charge des problèmes d'environnement ne peut reposer que sur deux éléments :

- **une appropriation commune par la population et les institutions du problème d'environnement ;**
- **un mode d'intervention et de gestion adapté au long terme (dépassant la génération) et fonction d'une unité de gestion basée sur le milieu naturel.**

6.5.2 — Nous recommandons donc :

6.5.2.1 — *Pour ce qui est de la gestion intégrée :*

- **La mise en œuvre de la gestion intégrée ;**
- **Une perspective éco-socio-systémique dans la gestion**
- **Le développement d'unités de gestion axées sur le milieu naturel —bassin versant ;**
- **La mise en œuvre des expériences locales, effectuées jusqu'à maintenant, de façon globale ;**
- **La mise en œuvre des nombreuses recommandations faites par les mandataires du gouvernement du Québec au cours des dernières décennies ;**
- **Intervenir dans le milieu naturel selon les composantes de l'activité humaine : l'environnement, la culture et l'économie**

6.5.2.2 — *Pour ce qui est de la participation publique :*

- **Implication dans la planification, la mise en œuvre et le suivi des projets de gestion et de développement des ressources hydriques ;**
- **Accès à l'information ;**
- **Favoriser l'accès de l'expertise locale, citoyenne et utilisatrice dans la prise de décision ;**
- **Assurer le suivi de la participation et de la planification ;**
- **Évaluation des objectifs de planification et de participation**
- **Financement permettant l'implication continue du public ;**
- **Support institutionnel et technique à la représentation publique ;**
- **Définir des méthodes de responsabilisation des acteurs dans la gestion des ressources hydriques ;**

## **7 — Conclusion**

### **7.1 — De la parole aux actes**

7.1.1 — En ce qui concerne l’application de la gestion intégrée, une difficulté se trouve à l’étape du passage entre le discours et la pratique. La gestion intégrée, appliquée en paroles ou par écrit, n’est souvent utilisée que comme un baume pour apaiser les irritations dues aux conflits d’intérêts et aux impasses bien réelles que posent les conflits d’usages. Les acteurs qui ont avantage à éviter les conflits adoptent donc spontanément le langage de la gestion intégrée. Il ne suffit pas de prôner la gestion intégrée, il faut s’assurer que les acteurs concernés ont les moyens d’y participer.

7.1.2 — Ainsi, pour traiter les problèmes d’environnement, ni une gestion indirecte laissée à des acteurs spécialisés, ni une gestion institutionnelle ne suffisent. Il faut une prise en charge globale, intégrée dans les fonctionnements sociaux, environnementaux, légaux, économiques et politiques de la société. Ceci suppose aussi que les acteurs situés à tous les niveaux de la décision se sentent investis du problème, et s’en saisissent. Les ressources naturelles doivent alors leur apparaître comme un patrimoine à gérer, à la fois celui de chacun et celui de la communauté.

### **7.2 — Pour un changement**

7.2.1 — C’est à un renouvellement des modes de pensée et d’action qu’invite ce constat que nous venons d’établir. À côté des modes d’action actuels, qui sont adaptés à des problèmes simples, isolables et stables, il y a place pour de nouveaux modes de pensée et d’action prenant mieux en compte la spécificité des milieux naturels et la complexité de la réalité.

7.2.2 — L’approche préconisant l’implication du public dans toutes les phases du développement et de la gestion de ressources fournit un corpus de concepts, d’outils et d’expériences qui permettent de jeter les bases d’une nouvelle approche de la décision en milieux naturels. La protection et la gestion effective des milieux naturels passe par l’engagement des acteurs directement concernés et donc par la prise de conscience des solidarités tissées par les milieux naturels et l’appropriation des conséquences de leurs actions.

7.2.3 — Les démarches multi-acteurs pourront donc accroître considérablement l'efficacité des actions engagées dans la protection, la conservation et l'utilisation de la ressource hydrique.

*Jean-François Parent  
B.A., Géographe et journaliste  
Pour le GRIP-UQAM*

## **8 — Bibliographie**

- ARMOUR, AUDREY M. 1990. "Public participation in remedial action planning". In *Public participation and Remedial Action Plans: an overview of approaches, activities and issues arising from RAP coordinator's forums*, sous la dir. de International Joint Commission, Great Lakes Regional Office, Societal committee of the Great Lakes Science Advisory Board, pp. 5-7. Windsor (Ontario).
- BAROUCH, GILLES. 1989. *La décision en miettes : systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris : Éditions L'Harmattan, 237 p.
- BOYER, BARRY. 1988. "Creating, managing, and postponing conflict through remedial action plans". In *Environmental dispute resolution in the Great Lakes region : a critical appraisal*. Great Lakes Program Conference. Sous la dir. de Lynne S. Bankert et R. Warren Flint, pp. 94-110. Buffalo : Great Lakes Program.
- BURTON, JEAN. 1997. *La participation du public à la gestion environnementale du fleuve Saint-Laurent: les zones d'interventions prioritaires (ZIP)*. Éditeurs Blake, G., Pinel-Alloul, B., Delisle, C.E. et Bouchard, M.A., Collection Environnement, no. 22, pp. 147-162.
- COMITÉ DE BASSIN DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE (Cobaric). 1996. *Vers une gestion intégrée et globale des eaux au Québec*. 89 p.
- DELISLE, ANDRÉ. 1995. "Québec's Waterways : Avenues for participatory Management." *Écodécision*, vol. 17 (Summer 95) : 46-9.
- ENVIRONNEMENT CANADA, Groupe de travail sur l'approche écosystémique et la science des écosystèmes. 1996. *L'approche écosystémique : au-delà de la rhétorique*. 23 p.
- FOURNIAU, JEAN-MICHEL. 1997. "Figures de la concertation à la française". In *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, pp. 371-401. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- GAUTHIER, MARIO. 1998. *Participation du public à l'évaluation environnementale: une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*. Thèse de doctorat en études urbaines, Montréal, Université du Québec à Montréal, 317 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 1993. *Pour une gestion durable du patrimoine hydrique du Québec*. Conseil de la conservation et de l'environnement, Québec, 96 p.
- HAMEL, PIERRE. 1997. "Démocratie locale et gouvernementalité: portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public". In *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, pp. 403-423. Paris et Montréal: L'Harmattan.
- LATOUR, BRUNO, et JEAN-PIERRE LE BOURHIS. 1995. *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...* Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau. École Nationale Supérieure des Mines de Paris, Centre de Sociologie de l'Innovation, 79 p.

- LEPAGE, LAURENT. 1997. " Note sur l'administration de l'environnement ". In L'état administrateur : modes et émergences, sous la dir. de Pierre T. Tremblay, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, pp. 403-418.
- MEREDITH, THOMAS. 1991. " Environmental Impact Assessment. " In ***Resource Management and Development***, sous la dir. De Bruce Mitchell, Toronto : Oxford University Press, pp. 224-45.
- MERMET, LAURENT. 1992. ***Stratégies pour la gestion de l'environnement : La nature comme jeu de société?*** Paris : Éditions L'Harmattan, 205 p.
- MILBRATH, LESTER. 1988. " Intertwined scientific and political roles in conflict management : Moderator introduction ". In ***Environmental dispute resolution in the Great Lakes region : a critical appraisal***. Great Lakes Program Conference. Sous la dir. de Lynne S. Bankert et R. Warren Flint, pp. 130-131. Buffalo : Great Lakes Program.
- MITCHELL, BRUCE. 1991. " BEATing Conflict and Uncertainty in Resource Management and Development. " In ***Resource Management and Development***, sous la dir. De Bruce Mitchell, Toronto : Oxford University Press, pp. 268-86.
- PAINCHAUD, JEAN. 1997. ***La qualité de l'eau des rivières du Québec: état et tendances***. Ministère de l'Environnement et de la Faune, Direction des écosystèmes aquatiques, Québec, 58 p.
- RABE, BARRY G. 1996. " An empirical examination of innovations in integrated environmental management : the case of the Great Lakes Basin ". ***Public Administration Review***, vol. 56, no 4, pp. 372-381.
- TREMBLAY, NICOLAS. 1996. ***Les différents outils de gestion de l'eau en France et leurs applications potentielles au Québec***. Mémoire de maîtrise, Montréal, École polytechnique de Montréal, Département de génie civil, 223 p.