

# Université de Montréal

**La gestion concertée des milieux hydriques au Québec :  
la formation des comités d'usagers - L'étude des cas de la Table de  
concertation du lac Taureau, du COGEBY et du COBARIC**

par

**Valérie-Anne Bachand**

**Faculté de l'aménagement**

**Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de  
Maître ès sciences appliquées (M. Sc.A.)  
en aménagement  
(option aménagement)**

**Août 2003**

**© Valérie-Anne Bachand, 2003**



NA  
9000  
U54  
2003  
v.020

**Direction des bibliothèques**

**AVIS**

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

**NOTICE**

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

**PAGE D'IDENTIFICATION DU JURY**

**Université de Montréal  
Faculté des études supérieures**

**Ce mémoire intitulé :**

**La gestion concertée des milieux hydriques au Québec :  
la formation des comités d'usagers - L'étude des cas du COGEBY, de la  
Table de concertation du lac Taureau et du COBARIC**

**Présenté par :**

**Valérie-Anne Bachand**

**a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :**

*JEAN McNEIL*

.....  
**président-rapporteur**

.....  
**Michel Gariépy, directeur de recherche**

*JEAN-FRANÇOIS BIBEAULT*

.....  
**membre du jury**

## RÉSUMÉ

---

Jusqu'à récemment, la gestion centralisée de l'eau au Québec ne laissait que peu de place aux usagers. L'avènement récent d'initiatives locales ou régionales soulève l'intérêt. Quel enseignement est-il possible de retirer de l'expérience de ces comités d'usagers? Comment se sont-ils cristallisés?

Cette recherche répond à ces questions, son **objectif** consistant à identifier les conditions propices à la formation de comités de gestion concertée de milieux hydriques. La pertinence de ce questionnement a d'ailleurs été actualisée avec l'adoption récente de la politique de l'eau prévoyant la création d'organismes de concertation à l'échelle de certains bassins versants identifiés prioritaires.

L'analyse de trois comités d'usagers - le COGEBY, la Table de concertation du lac Taureau et le COBARIC - démontre que ces conditions favorables ne s'arriment pas d'une manière constante avec la précision d'une recette. L'**hypothèse** étant que nonobstant les conditions conjoncturelles - notamment l'existence de problèmes hydrauliques et la disponibilité de ressources financières, matérielles et/ou humaines - qui pourraient en favoriser la formation, c'est plutôt la volonté du milieu, elle-même liée aux intérêts spécifiques des acteurs en présence qui motivent leur création.

L'étude révèle en effet qu'en raison de leur influence politique et de leur capacité organisationnelle, certains groupes d'intérêt ont très certainement dominé l'échiquier de ces comités, parfois au détriment de l'intérêt commun. Le développement d'une véritable vision d'ensemble intégrant les multiples intérêts en présence représente donc un défi de taille à relever pour eux et pour les autres comités similaires qui sont prévus dans le cadre de la politique de l'eau.

**Mots clés** : eau, gestion intégrée, gestion par bassin versant, milieux hydriques, comités d'usagers, participation publique, concertation, régulation, mobilisation des ressources, analyse organisationnelle, rivière Yamaska, rivière Chaudière, COBARIC, réservoir Taureau.

## SUMMARY

---

Until recently, water management In Quebec did not incorporate local users who have just started to initiate and participate in the creation of user committees. What conclusions can be drawn from those experiences? How did they originate ?

The research aims to identify the favorable conditions that existed prior and during the creation of the following committees - the COGEBY, la Table de concertation du lac Taureau and the COBARIC. It demonstrates that conditions vary considerably - there is not one recipe. The hypothesis is that even when all the favorable elements are present locally, for instance, water quality or quantity problems and the availability of financial and other resources to initiate action, it is rather the degree of leadership of specific interest groups that really makes the difference.

The conclusion is that influential stakeholders dominate in a way such that common interest can be greatly jeopardized.

**Key words** : Integrated Water Resources Management, Water Basin Management, water user's, user committee, public participation, Mobilization of Resources, Organizational Analysis.

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>RÉSUMÉ</b> .....	I
<b>SUMMARY</b> .....	II
<b>LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX</b> .....	VI
<b>LISTE DES CARTES</b> .....	VII
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	VIII
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	X
<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>CHAPITRE 1</b> .....	3
<b>LA PARTICIPATION DES USAGERS À LA GESTION DES MILIEUX HYDRIQUES AU QUÉBEC : ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE</b>	
1.1 INTRODUCTION .....	3
1.2 LA PROBLÉMATIQUE DE GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC .....	4
1.2.1 UNE GESTION SECTORIELLE DES RESSOURCES EN EAU .....	4
1.2.2 VERS UNE GESTION DE PLUS EN PLUS INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU .....	6
1.2.3 L'ÉMERGENCE D'INITIATIVES LOCALES DE GESTION DE MILIEUX HYDRIQUES .....	7
1.2.4 LA MISE EN PLACE DE LA NOUVELLE POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU .....	8
1.3 LA PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE DE LA RECHERCHE .....	12
1.4 LES APPROCHES EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU .....	14
1.4.1 LA GESTION PAR BASSIN VERSANT .....	14
1.4.2 LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU .....	16
1.4.3 LA GESTION INTÉGRÉE PAR BASSIN VERSANT .....	17
1.4.4 LA GESTION PATRIMONIALE .....	18
1.5 CONCLUSION .....	19
<b>CHAPITRE 2</b> .....	20
<b>LES APPROCHES DE LA PARTICIPATION COMME CADRE À LA DÉFINITION DES ENJEUX DU DÉMARRAGE DES EXPÉRIENCES DE GESTION INTÉGRÉE. BASES THÉORIQUE, CONCEPTUELLE ET MÉTHODOLOGIQUE</b>	
2.1 INTRODUCTION .....	20
2.2 CADRE THÉORIQUE .....	20
2.2.1 LA MOBILISATION DES RESSOURCES .....	20
2.2.1.1 Modèle économique .....	21
2.2.1.2 Modèle du processus politique .....	22
2.2.2 L'ANALYSE ORGANISATIONNELLE .....	24
2.2.3 CONCLUSION .....	29
2.3 CADRE CONCEPTUEL .....	29
2.3.1 LA PARTICIPATION PUBLIQUE .....	30
2.3.2 LA CONCERTATION .....	31
2.3.3 LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS .....	33

2.3.4 CONCLUSION.....	35
2.4 MÉTHODOLOGIE .....	35
2.4.1 LES ORIENTATIONS MÉTHODOLOGIQUES .....	36
2.4.2 LA DÉMARCHE DE RECHERCHE EN ÉTAPES .....	37
2.4.2.1 Question de départ .....	38
2.4.2.2 Exploration .....	38
2.4.2.3 Problématique et définition du sujet .....	39
2.4.2.4 Construction du modèle d'analyse .....	39
2.4.2.5 Observations.....	42
2.4.2.6 Analyse des données .....	43
2.4.2.7 Résultats .....	45
2.5 CONCLUSION.....	45
<b>CHAPITRE 3 .....</b>	<b>46</b>
<b>MONOGRAPHIES DES ÉTUDES DE CAS</b>	
3.1 INTRODUCTION .....	46
3.2 LE COGEBY .....	46
3.2.1 PROCESSUS DE MOBILISATION .....	47
3.2.1.1 Conditions favorables au démarrage du comité provisoire .....	48
3.2.1.2 Mise en place du comité provisoire .....	51
3.2.2 CRISTALLISATION DE L'ORGANISATION .....	54
3.2.2.1 Structure de gestion et modalités décisionnelles retenues .....	54
3.2.2.2 Ressources et financement .....	59
3.2.2.3 Enjeux soulevés et actions identifiées.....	61
3.2.3 LE MODE DE RÉGULATION : DE LA CONCERTATION AUX JEUX D'ACTEURS.....	69
3.2.3.1 Motivation et intérêt des acteurs.....	69
3.2.3.2 La négociation des modalités de fonctionnement .....	70
3.2.4 CONCLUSION.....	74
3.3 LA TABLE DE CONCERTATION DU LAC TAUREAU .....	75
3.3.1 PROCESSUS DE MOBILISATION .....	77
3.3.1.1 Mise en place d'un premier comité d'étude .....	78
3.3.1.2 Conditions favorables à la création de la Table de concertation du lac Taureau.....	81
3.3.2 VERS UNE CRISTALLISATION DE L'ORGANISATION.....	84
3.3.2.1 Structure de gestion et modalités décisionnelles retenues .....	84
3.3.2.2 Ressources et financement .....	87
3.3.2.3 Enjeux soulevés et actions identifiées.....	88
3.3.3 LE MODE DE RÉGULATION : DE LA CONCERTATION AUX JEUX D'ACTEURS.....	90
3.3.3.1 Motivation et intérêt des acteurs.....	90
3.3.3.2 Négociation avec Hydro-Québec sur la gestion hydraulique du réservoir Taureau.....	93
3.3.3.3 La représentativité et la reconnaissance de la table de concertation .....	95
3.3.3.4 Le projet de création du parc régional du réservoir Taureau .....	98
3.3.4 CONCLUSION.....	99
3.4 LE COBARIC .....	101
3.4.1 PROCESSUS DE MOBILISATION.....	102
3.4.1.1 Création d'un projet pilote de gestion intégrée par bassin versant .....	103
3.4.1.2 Conditions favorables à la mise en place du projet pilote du COBARIC.....	103
3.4.2 VERS UNE CRISTALLISATION DE L'ORGANISATION.....	107
3.4.2.1 Structure de gestion et modalités décisionnelles retenues .....	108
3.4.2.2 Ressources et financement .....	115
3.4.2.3 Enjeux soulevés et actions identifiées.....	117
3.4.3 LE MODE DE RÉGULATION : DE LA CONCERTATION AUX JEUX D'ACTEURS.....	121
3.4.3.1 Motivation et intérêt des acteurs.....	121
3.4.3.2 Contribution du processus de consultation publique .....	124



3.4.3.3 La représentativité et le leadership au sein de la corporation .....	127
3.4.4 CONCLUSION.....	132
3.5 CONCLUSION.....	134
<b>CHAPITRE 4</b> .....	135
EXAMEN TRANSVERSAL	
4.1 INTRODUCTION .....	135
4.2 LES CONDITIONS DE DEMARRAGE.....	135
4.2.1 LA PRÉSENCE DE PROBLÈMES DE GESTION HYDRAULIQUE.....	136
4.2.2 LA MISE EN DISPONIBILITÉ DE RESSOURCES DIVERSES.....	136
4.2.3 LA VOLONTÉ DU MILIEU ET LES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE.....	137
4.2.4 LES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE COMME MOTEUR DE MOTIVATION.....	139
4.3 LA COMPOSITION DES COMITES D'USAGERS .....	141
4.3.1 LES FORMULES DE REPRÉSENTATION .....	141
4.3.2 LA PRÉSENCE DE REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT .....	142
4.3.3 LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE.....	143
4.3.4 LA COMPOSITION DES COMITÉS ET LA CONFIGURATION DES INTÉRÊTS DOMINANTS .....	145
4.4 LES TERRITOIRES D'INTERVENTION RETENUS.....	147
4.4.1 LES ENJEUX EN PRÉSENCE ET LA PLACE DU BASSIN VERSANT.....	147
4.4.2 LA GESTION PAR SOUS-BASSIN VERSANT DANS LA DÉMARCHE D'ENSEMBLE .....	148
4.4.3 LE TERRITOIRE RETENU ET LES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE .....	148
4.5 LA PERENNITE DU FINANCEMENT .....	149
4.5.1 L'ABSENCE DE FINANCEMENT RÉCURRENT .....	149
4.5.2 LA PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT EN TANT QUE CONDITION D'AVANCEMENT .....	150
4.6 LES MECANISMES DE PARTICIPATION PUBLIQUE .....	150
4.6.1 LES MÉCANISMES DE CONCERTATION .....	151
4.6.2 LES MÉCANISMES DE CONSULTATION PUBLIQUE .....	153
4.6.3 LE RÔLE DES COMITÉS .....	155
4.6.4 DE LA CONCERTATION À LA DYNAMIQUE INTERNE .....	156
4.6.5 L'INTÉGRATION DES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE EN TANT QUE CONDITION D'AVANCEMENT .....	158
4.7 CONCLUSION.....	159
<b>CONCLUSION</b> .....	160
BIBLIOGRAPHIE.....	164
ANNEXE I.....	175
DES APPROCHES INTERNATIONALES DE GESTION PAR BASSIN VERSANT	
ANNEXE II.....	178
DÉCRET 236-2003	
ANNEXE III.....	183
LISTE DES ENJEUX, OBJECTIFS GÉNÉRAUX ET SPÉCIFIQUES, MOYENS D'ACTION ET PLAN D'ACTION	
ANNEXE IV .....	187
SCHÉMAS D'ENTREVUE	

## LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1.1 – Les orientations du MRN relatives aux ressources en eau .....	5
Figure 1.2 – Les quatre principes d’engagement du Québec découlant de son adhésion au RIOB ..	7
Figure 1.3 – Les enjeux et les orientations de la <i>Politique nationale de l’eau</i> .....	8
Figure 1.4 – Liste des 33 bassins identifiés prioritaires .....	9
Figure 1.5 – La mission et les mandats des organismes de bassin .....	10
Figure 1.6 – Le contenu du plan directeur de l’eau .....	11
Figure 1.7 – Les grandes étapes de l’approche de gestion par bassin versant du Québec .....	11
Figure 1.8 – Les composantes du bassin versant .....	14
Figure 2.1 – Traitement des données .....	36
Figure 2.2 – Les étapes de la démarche de recherche .....	38
Figure 2.3 – Grille d’analyse .....	44
Tableau 3.1 – Participants aux conférences de presse et aux séances publiques tenues en 2000	54
Figure 3.1 – Collèges électoraux proposés par les étudiants de l’Université de Sherbrooke .....	55
Figure 3.2 – Collèges électoraux adoptés .....	56
Figure 3.3 – Territoires électoraux adoptés .....	57
Figure 3.4 – Organigramme du COGEBY .....	58
Figure 3.5 – Liste des principaux partenaires financiers du COGEBY .....	60
Figure 3.6 – Objectifs du COGEBY .....	61
Figure 3.7 – Plan d’action triennal de 2000 .....	61
Figure 3.8 – Les principales sources de dégradation des eaux du bassin de la Yamaska .....	62
Figure 3.9 – Thèmes d’intervention identifiés par le COGEBY .....	62
Figure 3.10 – Plan d’action de 2001 .....	64
Figure 3.11 – Liste des commentaires apportés relativement au plan d’action de 2001 .....	65
Figure 3.12 – Plan d’action de 2002 .....	66
Figure 3.13 – Thèmes abordés lors des soirées d’information d’avril 2002 .....	67
Figure 3.14 – Solutions proposées pour limiter la prolifération des algues vertes .....	67
Figure 3.15 – Nomenclature des collèges électoraux du COGEBY en 2002 .....	71
Figure 3.16 – Mandats de la firme-conseil .....	79
Figure 3.17 – Principaux constats de la consultation publique .....	80
Figure 3.18 – Objectifs du plan directeur .....	81
Figure 3.19 – Composition de la TCLT telle que recommandée par le comité d’étude .....	84
Figure 3.20 – Les membres de la Table de concertation du lac Taureau en 2001 .....	85

Figure 3.21 – Les membres de la table de concertation du lac Taureau en 2002.....	86
Figure 3.22 – Les constats dégagés lors de ce forum .....	89
Figure 3.23 – Composition du CA lors de la première phase du COBARIC.....	109
Figure 3.24 – Mandat du COBARIC II en vertu de l’entente spécifique .....	112
Figure 3.25 – Composition du CA du COBARIC II en 1997 .....	113
Figure 3.26 – Organigramme du COBARIC II .....	114
Figure 3.27 – Partenaires financiers du COBARIC II .....	116
Figure 3.28 – Huit principes directeurs adoptés lors de la première phase du COBARIC .....	118
Figure 3.29 – Les recommandations du COBARIC dans le rapport final de 1996 .....	118
Figure 3.30 – Les enjeux présentés dans le rapport final du COBARIC II .....	120
Figure 3.31 – Nombre de participants lors des séances de consultation du COBARIC II .....	125
Figure 3.32 – Composition du CA du COBARIC II en septembre 1999.....	128
Figure 4.1 – Les conditions en présence lors du démarrage des comités d’usagers étudiés .....	139
Figure 4.2 – La composition des comités d’usagers .....	143
Figure 4.3 – Les principaux intérêts en présence au sein des comités d’usagers étudiés.....	145

## **LISTE DES CARTES**


---

Carte 3.1 – Localisation du bassin versant de la rivière Yamaska .....	47
Carte 3.2 – Localisation du réservoir Taureau .....	76
Carte 3.3 – Localisation du bassin versant de la rivière Chaudière.....	102

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

---

ACPE	Association de Chasse et pêche Estrie
AGA	Assemblée générale annuelle
AGEO :	Association de gestion des engrais organiques
APLT	Association de protection du lac Taureau
APPF :	Associations des propriétaires de la Pointe Fine
AQTE	Association québécoise des techniques de l'eau
CA	Conseil d'administration
CAMBY :	Comité agroenvironnemental multipartite du bassin de la Yamaska
CARA	Corporation de l'aménagement de la rivière l'Assomption
CCCPEM :	Comité des citoyens et citoyennes pour la protection de l'environnement maskoutain
CCHM	Chambre de commerce de la Haute Matawinie
CE	Conseil exécutif
CGBDR	Corporation de gestion du développement du bassin de la rivière Saint-Maurice
CJEM :	Carrefour jeunesse emploi Maskoutain
COBARIC	Comité de bassin de la rivière Chaudière
COGBY	Comité de gestion du bassin de la Yamaska
COVABAR	Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu
CPBRC :	Comité provisoire du bassin de la rivière Chaudière
CRCD	Conseil régional de concertation et de développement
CRD	Conseil régional de développement
CRECA	Conseil régional de l'environnement de Chaudière-Appalaches
CREM :	Conseil régional en environnement de la Montérégie
CVRB	Comité de valorisation de la rivière Beauport
FAQDD :	Fonds d'action québécois pour le développement durable
FQF :	Fédération québécoise de la Faune
FQM	Fédération québécoise des municipalités
GBV	Gestion par bassin versant
GIBV	Gestion intégrée par bassin versant
INRS	Institut national de la recherche scientifique
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MEF	Ministère de l'Environnement et de la faune
MENV	Ministère de l'Environnement du Québec
MRC	Municipalité régionale de comté
MRN	Ministère des Ressources Naturelles
OBV	Organisme de bassin versant
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
OSBL	Organisme sans but lucratif
PAA :	Plan d'aménagement architectural
PAEQ	Plan d'assainissement des eaux du Québec
PNE	<i>Politique nationale de l'eau</i>
RRPOA :	Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole
RRRSS	Régie régionale de la Santé et des Services sociaux
SA	Schéma d'aménagement
SCABRIC	Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay
SMS	Saint-Michel-des-Saints (municipalité de)



TCLT	Table de concertation du lac Taureau
TNO	Territoire non organisé
UMQ	Union des municipalités du Québec
UMRCQ	Union des municipalités régionales de comté du Québec
UPA	Union des producteurs agricoles du Québec
UQAM	Université du Québec à Montréal
ZIP	Zone d'intervention prioritaire

## REMERCIEMENTS

---

Je tiens d'abord à remercier sincèrement M. Michel Gariépy d'avoir dirigé ce mémoire de maîtrise, tout en m'accordant une flexibilité et une latitude fort appréciées tout au long de cette démarche. La perspicacité de ses commentaires et la pertinence de ses pistes de réflexion ont en effet représenté une contribution essentielle à la réalisation de cette recherche.

Je remercie également toutes les personnes qui ont participé aux entrevues pour le temps considérable qu'elles y ont consenti. J'espère avoir été en mesure de rendre justice au vécu qu'elles m'ont partagé et surtout, d'avoir su respecter l'entente de confidentialité convenue.

Je tiens particulièrement à remercier Éric Sévigny, pour son soutien moral quotidien et sa grande générosité, ainsi que mon père, Denis V. Bachand, pour ses conseils judicieux et la révision de l'orthographe qu'il m'a gracieusement offerts. À eux, aux autres membres de ma famille et à mes ami(e)s, je tiens à souligner les inestimables marques d'encouragements manifestées tout au long de la dernière année.

Mes remerciements s'adressent enfin aux responsables du Fonds québécois pour le développement durable (FAQDD) ainsi qu'à ceux de la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal pour l'aide financière qui m'a été consentie dans le cadre de cette démarche de recherche.

Valérie-Anne Bachand

## INTRODUCTION

---

Par ses inégalités de répartition et d'appropriation, l'eau est source de convoitise de la part de divers usagers concernés par la gestion de ce bien commun. Il en découle nécessairement de fréquents conflits d'usage entre ces multiples acteurs aux intérêts souvent divergents.

La gestion de l'eau a toujours été confrontée à l'enjeu de la participation des usagers en présence. Selon le RIOB (1998 ; 7, In Burton, 2002 ; 202), «*la participation active des usagers est le meilleur moyen de régler des conflits d'usage : la concertation est le début de la sagesse*». Permettant l'intégration de leurs divergences d'intérêt, la concertation entre ces divers usagers semble ainsi représenter la voie à privilégier pour arbitrer ces conflits et solutionner ces problèmes hydrauliques.

Au Québec, en dépit des recommandations formulées à divers moments favorisant le virage vers une plus grande intégration des usages à l'échelle du bassin versant, l'approche de gestion de l'eau est demeurée essentiellement centralisatrice, en n'accordant que peu de place aux usagers du milieu. Cette gestion déficiente a contribué à l'intensification importante de certains usages des ressources hydriques au détriment des autres, tout en provoquant une dégradation progressive de la qualité de l'eau.

Depuis la fin des années 80, les gouvernements fédéraux et provinciaux ont entrepris certaines actions visant une gestion mieux intégrée de l'eau, dont le plan d'action Saint-Laurent, Vision 2000, la tenue d'une consultation du BAPE sur la gestion des ressources hydriques et l'adoption récente d'une nouvelle *Politique nationale de l'eau* (PNE).

Parallèlement, diverses initiatives de gestion concertée de milieux hydriques ont été entreprises à l'échelle locale depuis quelques années afin d'assurer la viabilité des ressources. Quel enseignement est-t-il possible de retirer de l'expérience de ces comités d'usagers ? Peu de recherches ont porté sur le vécu de tels organismes et encore moins sur leur processus de cristallisation. Or, tel que se le demande Courchesne (1998 ; 28), «*la voie à suivre peut-elle être tracée*» ?

Cette recherche vise à répondre à cette question et par conséquent à améliorer les connaissances empiriques sur le processus de cristallisation de comités de gestion concertée de milieux hydriques en analysant les conditions d'émergence et le fonctionnement de trois comités d'usagers, i.e. le COGEBY, la Table de concertation du lac Taureau et le COBARIC. L'**objectif général** de cette

recherche consiste ainsi à identifier les conditions propices à la formation de comités de gestion de milieux hydriques dans le contexte québécois. Cette étude permet également de faire ressortir certaines lacunes quant à l'atteinte de leur objectif, de même que quelques pistes de solution visant à en arriver à une intégration des divers intérêts en présence.

Ces enseignements pourront ainsi apporter un éclairage relativement à la création et au fonctionnement de comités de concertation de milieux hydriques ainsi qu'à toute autre initiative locale ou régionale portant sur d'autres objets d'intérêt commun. La pertinence de ce questionnement a d'ailleurs été actualisée avec l'adoption de la toute récente politique de l'eau prévoyant la création d'organismes de bassin qui seront responsables de la mise en oeuvre de la gestion intégrée des ressources hydriques.

Le premier chapitre de ce mémoire expose la problématique de gestion des ressources en eau au Québec, suivie de celle qui concerne spécifiquement le sujet de la recherche. Il présente ensuite certaines approches en matière de gestion des ressources en eau, i.e. la gestion par bassin versant (GBV), la gestion intégrée, la gestion intégrée par bassin versant (GIBV) et la gestion patrimoniale.

La chapitre II décrit la base théorique. Y sont spécifiquement présentées les théories de la mobilisation des ressources et de l'analyse organisationnelle. La recherche ne s'appuie pas uniquement sur l'un ou l'autre de ces modèles, mais s'applique plutôt à concilier certains concepts clés qui en découlent, en plaçant une emphase particulière sur le modèle de l'analyse organisationnelle. Il définit ensuite les principaux concepts qui la sous-tendent, soit ceux de la participation publique, de la concertation et de la représentation des intérêts. Il décrit enfin son cadre méthodologique, en précisant d'abord les principales orientations ainsi que le choix des méthodes spécifiques retenues pour la réaliser en tenant compte des diverses étapes de la démarche.

Le troisième chapitre décrit, sous forme de monographies, l'expérience des trois comités à l'étude, i.e. le COGEBY, la Table de concertation du lac Taureau (TCLT) et le COBARIC. Pour chacun d'entre eux, il présente les conditions en présence lors de leur démarrage et il documente les modalités retenues quant aux règles décisionnelles ainsi que les enjeux territoriaux identifiés par ces organismes. Il décrit enfin leurs mécanismes informels afin d'en saisir le mode de régulation.

Le quatrième et dernier chapitre pose un regard transversal sur ces trois comités d'utilisateurs, en reprenant certains thèmes retenus et en établissant le lien et la cohérence entre ces différents aspects afin de répondre aux questions soulevées. En regard des résultats obtenus, sont ensuite commentés certains éléments prévus dans le cadre de la nouvelle PNE.



## CHAPITRE 1

---

# LA PARTICIPATION DES USAGERS À LA GESTION DES MILIEUX HYDRIQUES AU QUÉBEC : ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE

### 1.1 INTRODUCTION

La logique technique propre au génie hydraulique a longtemps dominé en matière de gestion des ressources en eau. Depuis les dernières décennies, l'eau a fait l'objet de préoccupations croissantes, tant au Québec qu'ailleurs dans le monde. Plusieurs débats ont permis d'examiner cette ressource selon d'autres dimensions. Tel que le mentionne Petrella (1998 ; 8), nombreuses ont été :

*Les conférences gouvernementales, les réunions ministérielles, les déclarations et les conventions signées par les représentants des États au niveau le plus haut, où l'on essaye de parvenir à une «vision» commune et à des programmes de coopération et de coordination en matière de gestion intégrée de l'eau aux plans national, international et mondial.*

La gestion des ressources hydriques semble dorénavant orientée vers une approche de plus en plus intégrée (Burton, 2002 ; 189). Dans ce contexte, il y a lieu de se questionner sur la place accordée aux usagers.

La participation des différents usagers représente d'ailleurs un enjeu auquel la gestion de l'eau a toujours été confrontée. La place accordée à l'initiative diverge selon le mode de gestion de l'eau en place. Le mode de régulation interventionniste et centralisatrice, i.e. de type *top-down*, ne laisse guère de place aux usagers. À l'opposé, ces ressources sont prises en charge par le milieu, i.e. selon l'approche *bottom-up*. Entre ces deux pôles, l'eau peut être gérée en considérant les valeurs locales, tout en tenant compte des normes centralisées. Il s'agit ainsi de la régulation croisée qui représente une sorte d'équilibre entre l'approche centralisatrice et l'approche citoyenne.

La présente recherche se penche sur la participation des usagers dans le contexte québécois de gestion centralisée des ressources en eau, en analysant des expériences récentes de mise en place de comités de gestion de milieux hydriques. Ce premier chapitre dresse d'abord le portrait de la problématique de gestion des ressources en eau au Québec, suivie de celle qui concerne spécifiquement le sujet de la recherche. Il présente ensuite certaines approches en matière de

gestion des ressources en eau, i.e. la gestion par bassin versant (GBV), la gestion intégrée, la gestion intégrée par bassin versant (GIBV) et la gestion patrimoniale.

## 1.2 LA PROBLÉMATIQUE DE GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

La situation d'abondance des ressources hydriques au Québec a caractérisé le mode de gestion de l'eau axé sur ses usages (Commission Legendre, 1975 ; 40). Ce n'est qu'au début des années 1970 qu'ont émergé les premières réflexions reliées à la protection de l'environnement et particulièrement aux ressources en eau. Delisle (1995 ; 46) précise qu'ont été réalisées depuis :

*De nombreuses initiatives ayant eu en commun une volonté de situer les efforts de protection et de mise en valeur des cours d'eau dans une perspective écologique et globale : au cours des deux dernières décennies, des commissions gouvernementales, des opérations de planification, des études scientifiques, des missions techniques et des plans d'action, tous aussi ambitieux que variés, se sont succédés.*

Dans cette section, il s'agit notamment de se questionner sur la place qui a été accordée aux usagers dans le contexte de gestion centralisateur des ressources en eau. En fait, où et à quel moment se situe l'initiative ?

### 1.2.1 Une gestion sectorielle des ressources en eau

Vers la fin des années 1960, la Commission Legendre<sup>1</sup> a été mise sur pied par le gouvernement québécois aux fins d'analyser les fondements juridiques et institutionnels pour une gestion rationnelle de l'eau. Cette commission a alors préconisé que le bassin versant serve d'unité territoriale de référence (Delisle, 1995 ; 46). Cette dernière recommandait de façon énergique, de :

*Mettre fin à l'hétérogénéité des politiques municipales dans un même bassin versant (distances séparatrices, protection des berges, etc.) et aux politiques sectorielles du gouvernement provincial, qui accordait jusque-là le contrôle de la ressource aux utilisateurs et à leurs ministères à vocation économique (Francœur, 2002b).*

Ne tenant pas compte de cette recommandation, le gouvernement du Québec a adopté, en 1973, des principes d'une politique de l'eau reconnaissant que le cadre territorial de gestion soit délimité par la région administrative, plutôt que par le bassin hydrographique<sup>2</sup>. Ces principes découlaient de la publication, en 1973, du document administratif «Principes d'une politique de l'eau» réalisé par le Ministère des richesses naturelles du Québec (cf. Figure 1.1). Il y était précisé que : «*la gestion de l'eau, en fonction de son cadre territorial naturel qu'est le bassin hydrographique, doit cependant s'inscrire dans les orientations de la politique du développement économique et social dont l'unité*

<sup>1</sup> Il s'agissait en fait de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau.

<sup>2</sup> Selon Delisle (1995 ; 46), «*ce choix allait être déterminant pour l'avenir*», en précisant que «*les responsabilités de gestion de l'eau furent alors partagées entre plusieurs administrations publiques selon leurs juridictions respectives*».

*géographique utilisée est la région administrative*» (MRN, 1973 ; 161, In Laberge, 1999). Dès lors, le gouvernement réitérait son approche centralisée d'une gestion «*par filière*»<sup>3</sup> des ressources en eau, plutôt que de prendre le virage d'une plus grande intégration des usages à l'échelle du bassin versant.

Figure 1.1 – Les orientations du MRN relatives aux ressources en eau

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Besoin de la gestion intégrée du domaine hydrique et d'un gestionnaire unique de la ressource, ayant préséance sur les gestionnaires usagers ;</li> <li>2. Reconnaissance de la région administrative comme cadre territorial de la gestion ;</li> <li>3. Amorce d'une réforme fiscale et financière qui tient compte de la solidarité des utilisateurs dans le bassin versant.</li> </ol> |
|--|

Source : Laberge, 1999

Laberge (1999) précise que «*les principes énoncés dans la politique n'ont pas donné lieu aux réformes juridiques, administratives et fiscales basées sur un statut et un cadre territorial proprement hydrique, mais à une réorganisation du MRN*».

Considérant sa vocation économique, le gouvernement du Québec a alors retiré au MRN la responsabilité des ressources hydriques, pour plutôt mandater, en 1978, le nouveau ministère de l'Environnement voué exclusivement et prioritairement à sa conservation (Francoeur, 2002b).

Par ailleurs, le gouvernement du Québec a effectué diverses missions techniques permettant la réalisation de plans d'aménagements de cours d'eau, dont le premier, en 1973, voué aux eaux du bassin de la rivière Yamaska (cf. Section 3.2). Delisle (1995 ; 47) précise que : «*conçus en concertation par divers ministères québécois, ces projets avaient toutefois la caractéristique d'être issus des appareils gouvernementaux et de ne mettre que très peu à contribution les intervenants directement concernés*». Cette démarche centralisatrice n'a donc effectivement donné que très peu de place aux usagers du milieu.

Vers le milieu des années 1980, le gouvernement canadien a mandaté deux organismes fédéraux aux fins d'analyser la gestion de l'eau : la Commission Pearse<sup>4</sup> et le Conseil des sciences<sup>5</sup>. Ces derniers ont également soutenu que le bassin hydrographique représentait le niveau le plus approprié pour une gestion intégrée de l'eau.

Malgré toutes ces recommandations, l'approche de gestion de l'eau est demeurée essentiellement centralisatrice en demeurant axée sur les régions administratives, les usages et les secteurs d'activités. Quatre niveaux de gestion interviennent de façon sectorielle dans le domaine de l'eau

<sup>3</sup> Il s'agit selon Barouch (1989,16), d'une «*gestion (qui) est cloisonnée par type d'usage*».

<sup>4</sup> Cette commission avait reçu en 1985 le mandat du ministre de l'Environnement du Canada «*d'évaluer la pertinence de la politique fédérale relatives aux eaux*» (Delisle, 1995 ; 46).

<sup>5</sup> Mandaté par le ministre d'État aux Sciences et aux Technologies, ce dernier devait «*faire le point sur les grandes questions liées à la gestion de l'utilisation de l'eau au Canada*» (Delisle, 1995 ; 46).

en matière de législation : l'état fédéral, la province, les MRC et autres regroupements municipaux ainsi que les municipalités.

*Huit ministères fédéraux gèrent certains aspects liés à l'eau, tandis qu'au moins huit ministères québécois ou sociétés d'État sont également impliqués. À cela, s'ajoutent les 1 106 municipalités locales, les 87 MRC et les deux communautés métropolitaines qui assument également des responsabilités en matière d'eau (Québec, 2002 ; 11).*

Les secteurs d'activités des ressources hydriques sont très divers et les gestionnaires concernés sont trop nombreux et peu ou pas coordonnés<sup>6</sup>. Tel que le précise le gouvernement du Québec (2002 : 11) : *« cette coexistence d'une multitude de centres de décision peut conduire à des désaccords quant aux objectifs à poursuivre et aux usages à privilégier »*. L'administration en matière d'eau est par conséquent éparse et incohérente, plutôt que globale. Une telle fragmentation des responsabilités conduit directement à l'inefficacité en terme de gestion intégrée de cette ressource.

Cette gestion déficiente a ainsi contribué à l'intensification importante de certains usages des ressources hydriques au détriment des autres tout en provoquant une dégradation progressive de la qualité de l'eau (Gareau, 2000 ; 12). De plus, selon Courchesne (1998 ; 31), *« le morcellement des interventions aux niveaux municipal, agricole et industriel retarde la «réappropriation» de la ressource par la population »*.

### **1.2.2 Vers une gestion de plus en plus intégrée des ressources en eau**

Depuis la fin des années 80, les gouvernements canadien et québécois ont entrepris certaines actions visant une gestion mieux intégrée de l'eau. À titre d'exemple, les gouvernements du Québec et du Canada ont signé en 1988, un plan quinquennal d'intervention sur le fleuve Saint-Laurent<sup>7</sup>. Une deuxième phase a été mise en place en 1993, permettant la création du plan d'action Saint-Laurent, Vision 2000. Une des retombées de ce plan a été la création des ZIP (Zone d'Intervention Prioritaire) qui sont des organismes locaux de concertation du fleuve Saint-Laurent. Selon Boyer (1988) et Simard (1990) (In Gareau, 2000 ; 42), *« ce modèle cherche à assurer l'intégration des populations et des acteurs locaux dans le processus de prise de décision de gestion des plans d'eau »*. Ces initiatives ont ainsi contribué à impliquer davantage les usagers concernés dans la gestion de certains tronçons du fleuve.

Lors de la Conférence de Rio en 1992, le Québec s'est également engagé à réaliser des actions permettant une gestion intégrée de l'eau à l'échelle des bassins versants. Le ministère de

<sup>6</sup> Selon Courchesne (1989 ; 30), *« le défaut des interventions gouvernementales est lié, en général, à la spécialisation des ministères et des organismes promoteurs des projets. La coordination des interventions n'est pas une approche naturelle »*.

<sup>7</sup> *« Cette entente, concrétisée dans le Plan d'action Saint-Laurent, a permis de consacrer 170 millions de dollars à la dépollution et à la restauration »* (Delisle, 1995 ; 48).

l'Environnement et de la Faune de l'époque a ainsi encouragé, en 1994, la mise sur pied du projet pilote du COBARIC (Comité de Bassin de la Rivière Chaudière), en tant que modèle de gestion intégrée de l'eau pour le Québec (cf. Section 3.4). De plus, le Québec a adhéré au Réseau International des Organismes de Bassin<sup>8</sup> (RIOB) en 1996. Il s'est ainsi engagé à mettre en place une gestion de l'eau ayant précisément comme cadre de référence, le bassin versant. Le Québec s'orientait donc désormais vers un mode de gestion intégrée de l'eau impliquant davantage les usagers du milieu (cf. Figure 1.2).

Figure 1.2 – Les quatre principes d'engagement du Québec découlant de son adhésion au RIOB

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gérer de façon globale et intégrée les ressources en eau pour prévenir les risques naturels, satisfaire les besoins des usagers, lutter contre les pollutions, protéger et restaurer les écosystèmes aquatiques ;</li> <li>2. Organiser la gestion de l'eau à l'échelle des grands bassins versants et aquifères ;</li> <li>3. Favoriser la participation à la prise de décision, à côté des administrations gouvernementales compétentes, les autorités territoriales concernées et des différentes catégories d'usagers intéressés ;</li> <li>4. Mettre en œuvre des systèmes de financement appropriés, sur la base de l'application du principe «utilisateur-pollueur-payeur».</li> </ol> |
|---|

Source : COBARIC II, 1999f; 4

Le gouvernement québécois a alors tenu, en 1997, un Symposium sur la gestion de l'eau regroupant des experts ainsi que divers groupes environnementaux (Nadeau, 2003). Puis, l'année suivante, le Premier Ministre du Québec a annoncé la tenue d'une démarche de consultation sur la gestion des ressources hydriques en vue d'adopter ultérieurement une nouvelle politique de l'eau<sup>9</sup>. Le public a alors été intégré au processus décisionnel conduisant à la définition de cette politique. Les résultats de cette vaste consultation publique, menée par le BAPE et présidée par M. André Beauchamp, ont notamment permis la proposition d'actions à réaliser en matière de gestion de l'eau, entre autres la mise en place d'une gestion intégrée à l'échelle du bassin hydrographique (Commission de la gestion de l'eau au Québec, 2000a ; 57).

### **1.2.3 L'émergence d'initiatives locales de gestion de milieux hydriques**

Parallèlement à ces initiatives gouvernementales en matière de gestion de l'eau, des citoyens se sont mobilisés au sein d'organisations de concertation dans le but de préserver, de restaurer et/ou de mettre en valeur des rivières et des plans d'eau à travers le Québec. Diverses initiatives de gestion concertée de milieux hydriques ont ainsi été entreprises à l'échelle locale depuis quelques années afin d'assurer la viabilité des ressources. Ces regroupements prenant la forme d'associations, de corporations de rivières, de tables de concertation ou de comités de bassins versants, présentent ainsi une grande diversité, et ce, tant au niveau des structures, des échelles de gestion, des modes de représentation, des problématiques hydriques que des solutions développées pour y remédier.

<sup>8</sup> Cette organisation regroupant plusieurs pays a été créée pour soutenir la GBV (Québec, 2002 ; 18).

<sup>9</sup> Selon un des représentants du MENV, le besoin d'une Politique de l'eau au Québec s'est d'abord fait sentir au milieu des années 90, par l'émergence de projets d'exportation massive d'eau. Ces derniers n'ont pu aboutir avec l'adoption de la *Loi sur la préservation des ressources en eau* empêchant l'exportation d'eau dans des contenants supérieurs à 20 litres.

En mars 2002, dix-sept organismes de bassins versants (OBV) se sont regroupés pour former le Regroupement des Organisations de Bassin Versant du Québec (ROBVQ). La mission de ce groupe visait une «*une concertation multisectorielle, dans une démarche de développement durable, pour favoriser une gestion intégrée de l'eau et des autres ressources à l'échelle du territoire du bassin versant*» (ROBVQ, 2002). Son objectif consistait également à représenter les OBV auprès du gouvernement dans le contexte de la mise en place d'une politique de l'eau.

#### **1.2.4 La mise en place de la nouvelle Politique nationale de l'eau**

Le 26 novembre 2002, le gouvernement québécois a dévoilé sa nouvelle *Politique nationale de l'eau* (PNE). Cette politique s'inscrit dans le cadre d'une volonté de résoudre les problèmes de qualité et de quantité des ressources en eau et d'apporter des solutions à sa gestion sectorielle. Elle répond également à une volonté du public de s'impliquer davantage dans la gestion de l'eau, telle qu'exprimée de façon éloquente à l'occasion de la consultation publique du BAPE sur la gestion de l'eau (Québec, 2002 ; 1). Le gouvernement du Québec (2002 ; 12) y précise que :

*La cohérence de l'action gouvernementale réside d'abord dans la mise en place d'une vision d'ensemble et dans la modernisation de nos modes d'intervention. Ainsi, la mise en œuvre de la PNE sera largement tributaire de l'évolution des «façons de faire» sectorielles vers une véritable gestion intégrée et concertée sur la base du bassin versant.*

Figure 1.3 – Les enjeux et les orientations de la *Politique nationale de l'eau*

<b>Les enjeux</b>	
i.	Reconnaître l'eau comme patrimoine collectif des Québécois
ii.	Assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques
iii.	Gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable
<b>Les orientations</b>	
1.	Réformer la gouvernance de l'eau
2.	Implanter la gestion intégrée du Saint-Laurent
3.	Protéger la qualité de l'eau et les écosystèmes aquatiques
4.	Poursuivre l'assainissement de l'eau et améliorer la gestion des services d'eau
5.	Favoriser les activités récréotouristiques relatives à l'eau

Source : Baril, 2003

Or, cette politique renouvellera-t-elle cette vision centralisée de la gestion hydrique ou permettra-t-elle plutôt une plus grande décentralisation de sa gestion ?

D'abord, elle réitère le principe identifiant le bassin versant comme unité territoriale de référence dans le cadre de sa première orientation qui consiste à réformer la gouvernance de l'eau (cf. Figure 1.3). Le gouvernement (Québec, 2002 ; 92) s'engage désormais à : «*mettre en œuvre progressivement la gestion intégrée par bassin versant*». Ce dernier y a identifié 33 bassins versants prioritaires à l'intérieur desquels il souhaite implanter ce mode de gestion (cf. Figure 1.4). Ces bassins ont été sélectionnés en raison de la présence de problématiques environnementales

importantes, de même que du niveau d'engagement des acteurs en présence manifesté notamment par la présence d'un organisme de bassin déjà en place<sup>10</sup> (Québec, 2002 ; 21-22).

Figure 1.4 – Liste des 33 bassins identifiés prioritaires

Régions administratives <sup>11</sup>	Milieux hydriques visés
Abitibi-Témiscamingue	Bourlamaque
Bas-Saint-Laurent	Fouquette, Kamouraska, Rimouski
Capitale-Nationale	Sainte-Anne, Montmorency, Jacques-Cartier, Saint-Charles
Centre-du-Québec	Bécancour, Nicolet
Chaudière-Appalaches	Boyer, Chaudière, Etchemin
Côte-Nord	Aux Anglais, Des Escoumins
Estrie	Saint-François
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	Matapédia, Bonaventure
Lanaudière	L'Assomption, Bayonne
Laurentides	Du Nord
Mauricie	Batiscan, Saint-Maurice, Du Loup, Maskinongé
Montérégie	Châteauguay, Baie-Missisquoi, Richelieu, Yamaska
Outaouais	Du Lièvre, Gatineau
Saguenay-Lac-Saint-Jean	Du Moulin, À Mars

Source : Québec, 2002 ; 22

La PNE précise que la gestion intégrée par bassin versant sera mise en œuvre par des organismes de bassin non gouvernementaux. Le gouvernement entend d'abord les implanter dans un cadre informel. Malgré cette implication de la part du gouvernement, il en «*reviendra [...] aux acteurs locaux de prendre l'initiative de la création des organisations de bassin versant*» (ROBVQ et UMQ, 2003 ; 3). Le gouvernement précise qu'il s'agira ainsi «*d'une approche de gestion participative et d'une réforme à caractère administratif qui pourra, dans un deuxième temps, être formalisée par une loi lors de la révision du cadre juridique concernant l'eau*» (Québec, 2002 ; 19). L'approche gouvernementale semble ainsi favoriser, dans un premier temps, une prise en charge par le milieu quant à la mise en place de la GIBV. Le gouvernement lui accordera-t-il une latitude totale quant au mode d'organisation retenu ou lui exigera-t-il plutôt certaines restrictions ?

À ce propos, le gouvernement précise que des membres représentatifs de l'ensemble des acteurs de l'eau en présence dans le bassin versant devront se regrouper au sein de ces organismes. Trois groupes devront y être représentés : les citoyens et les groupes de citoyens, les élus désignés par les municipalités et les MRC concernées, de même que les usagers des ressources en eau présents dans le bassin versant, i.e. les représentants des secteurs agricole, commercial, forestier, hydroélectrique, industriel, institutionnel, etc. (Québec, 2002 ; 19). Un représentant du MENV a précisé que le mode de représentation devrait prévoir un tiers des sièges pour chacun des trois groupes identifiés<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Une vingtaine de comités de bassin existaient déjà sur une base volontaire (ROBVQ et UMQ, 2003 ; 3).

<sup>11</sup> Il s'agit des régions à l'intérieur desquelles ces milieux hydriques sont principalement localisés.

<sup>12</sup> Cette proposition du gouvernement quant à la composition des OBV est commentée dans la section (4.3).

Ces représentants seront tenus à établir des objectifs communs «*au bénéfice de l'ensemble des usagers et devront prendre des mesures concrètes pour les atteindre*»<sup>13</sup> (Québec, 2002 ; 19). Y siégeront également, sans droit de vote, des représentants du gouvernement québécois<sup>14</sup>. Ces derniers :

*Devront faire état des responsabilités qui sont les leurs en matière de gestion de l'eau et faire rapport de l'application des différentes lois et réglementations pertinentes sur le territoire du bassin versant. [...] Les représentants du gouvernement devront également prendre acte des préoccupations des membres de l'organisme de bassin versant et contribuer selon leurs responsabilités respectives à l'identification de solutions au fur et à mesure que des problèmes seront identifiés* (Québec, 2002 ; 19).

Conjointement avec le MENV, le ROBQ définira les critères permettant d'instituer le processus de reconnaissance des organismes de bassin identifiés prioritaires (Québec, 2002 ; 19). Les modalités de mise en œuvre<sup>15</sup> de cette GIBV devraient éventuellement être précisées dans un cadre de référence réalisé par le MENV, de concert avec les autres ministères et organismes concernés. Les OBV déjà en place devront ainsi répondre à ce cadre pour éventuellement être reconnus par le gouvernement et ainsi bénéficier d'une aide financière récurrente.

Le gouvernement s'engage ainsi à soutenir financièrement ces 33 OBV de manière à leur permettre «*de mener à bien l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau dont ils auront la responsabilité*»<sup>16</sup> (Québec, 2002 ; 20). Le gouvernement vise également leur offrir un soutien technique en leur donnant accès à l'information et à l'expertise disponibles. Quant aux organismes de bassin oeuvrant ailleurs que dans les 33 priorités identifiées, ils pourront certes bénéficier du soutien technique et de l'expertise du gouvernement, mais sans pour autant recevoir un appui financier.

Figure 1.5 – La mission et les mandats des organismes de bassin

<p><b>Mission</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mettre en œuvre la gestion intégrée de l'eau</li> </ul> <p><b>Mandats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élaborer le Plan directeur de l'eau (PDE) en informant et en faisant participer la population</li> <li>▪ Faire signer des Contrats de bassin<sup>17</sup> par les acteurs de l'eau concernés</li> <li>▪ Suivre la mise en œuvre des Contrats de bassin</li> <li>▪ Mettre à jour le PDE</li> <li>▪ Informer de manière continue les acteurs de l'eau et la population du bassin versant</li> </ul>
---

Source : Baril, 2003

<sup>13</sup> À titre d'exemple, «*chaque municipalité et chaque MRC pourra proposer des actions à inscrire à ses plans et règlements d'urbanisme ou à son schéma d'aménagement*» (Québec, 2002 ; 19-20).

<sup>14</sup> Cette proposition quant à la présence des fonctionnaires est commentée dans la section (4.3.2).

<sup>15</sup> Il s'agit en fait des modalités d'ordres financier, technique et scientifique (Québec, 2002 ; 20). Les mécanismes de représentation devraient notamment y être stipulés.

<sup>16</sup> À ce fond de roulement, devraient s'ajouter d'autres sources de financement provenant des acteurs locaux et régionaux (Québec, 2002 ; 20).

<sup>17</sup> Les signataires s'engageront ainsi «*sur l'atteinte d'objectifs déterminés de manière concertée, de façon à en assurer l'exécution*» (Québec, 2002 ; 21). Il s'agit en fait de conventions dans lesquelles les acteurs de l'eau s'engageront sur une base volontaire à réaliser les actions prévues dans le PDE (Baril, 2003).



En plus d'exiger certaines conditions quant à leur composition, le gouvernement précise le rôle de ces organismes de concertation et de coordination<sup>18</sup> (cf. Figure 1.5). En tant qu'organismes responsables de la mise en œuvre de la GIBV, ils seront notamment mandatés aux fins de réaliser un plan directeur de l'eau (PDE) à l'échelle du bassin. Selon Baril (2003), il s'agira d'un document colligeant tous les éléments nécessaires à une prise de décision intégrée (cf. Figure 1.6). Le gouvernement précise que pour ce faire, ils devront s'appuyer :

*À la fois sur la consultation de la population, sur l'expertise locale et régionale, sur les responsabilités des municipalités et des MRC présentes sur le territoire, de même que sur celles des ministères et des autres organismes gouvernementaux. Ils devront par ailleurs intégrer les priorités nationales en matière de protection, de restauration et de mise en valeur de l'eau, de même que les cadres d'orientation, les directives, les normes, la réglementation et la législation pertinente (Québec, 2002 ; 19).*

L'ambiguïté de cet énoncé soulève les questionnements suivants : comment pourront-ils s'appropriier ces préoccupations et ces responsabilités divergentes ? En considérant ces exigences, quelle sera la marge d'autonomie accordée aux OBV ?

Figure 1.6 – Le contenu du Plan directeur de l'eau

- Le portrait de l'eau du bassin versant et le diagnostic des problématiques
- La liste des enjeux, des orientations, des axes d'intervention et des résultats à atteindre (concertation des acteurs de l'eau et consultation de la population du bassin versant)
- La liste des actions à poser pour atteindre les résultats escomptés ainsi que leurs caractéristiques sommaires
- Les résultats des consultations publiques

Source : Baril, 2003

Or, le gouvernement précise que chaque PDE devra être présenté au ministre d'État à l'Environnement et à l'Eau afin de l'évaluer et l'approuver en concertation avec les autres ministères concernés (Québec, 2002 ; 21). Ce processus d'approbation (cf. Figure 1.7) réitère ainsi la vision centralisatrice du gouvernement québécois en matière de gestion hydrique, et ce, malgré son intention énonçant plutôt une approche de gestion participative.

Figure 1.7 – Les grandes étapes de l'approche de gestion par bassin versant du Québec

Étapes	Organismes responsables
1. Reconnaissance des OBV	ROBVQ, MENV
2. Financement des OBV	MENV
3. Plan directeur de l'eau <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élaboration et participation de la population</li> <li>▪ Soutien technique</li> <li>▪ Approbation des PDE</li> </ul>	OBV MENV et gouvernement du Québec Gouvernement du Québec
4. Contrats de bassin <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Élaboration, négociation</li> <li>▪ Signature des contrats de bassin et actions sur le terrain</li> <li>▪ Suivi de la réalisation des contrats de bassin</li> <li>▪ Suivi des impacts des actions réalisées</li> </ul>	OBV Acteurs de l'eau OBV OBV, MENV, gouvernement du Québec

Source : Baril, 2003

<sup>18</sup> Le rôle des OBV est commenté dans la section (4.6.3).

En somme, la PNE soulève plusieurs questionnements concernant la mise en œuvre de la GIBV. Certains aspects de cette politique sont d'ailleurs commentés au quatrième chapitre, en regard des résultats obtenus dans le cadre de la présente recherche.

Après avoir présenté la problématique de gestion de l'eau au Québec, la prochaine section en précise la dimension qui concerne spécifiquement la recherche.

### 1.3 LA PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE DE LA RECHERCHE

Par sa vision centralisatrice en matière de gestion des ressources en eau, le gouvernement québécois a toujours été confronté à l'enjeu de la participation des usagers. La mise en place récente de diverses initiatives locales de gestion de milieux hydriques soulève certains questionnements. Quel enseignement est-t-il possible de retirer de l'expérience de ces comités d'usagers ? Comme se le demande Courchesne (1998 ; 28), «*la voie à suivre peut-elle être tracée*»? Une réflexion quant au vécu de tels organismes déjà en place au Québec devient ainsi à tout point de vue opportune. En fait, comment se sont-ils cristallisés ?

Il faut d'abord se questionner sur le processus de mobilisation et de mise en place de tels comités de gestion concertée de milieux hydriques. Pour ce faire, il importe d'investiguer les conditions dans lesquelles de telles expériences ont émergé.

La pertinence de ce questionnement a d'ailleurs été actualisée avec la toute récente PNE qui prévoit que ce sont les OBV qui seront responsables de la mise en oeuvre de la gestion intégrée des ressources hydriques. Ces enseignements pourront ainsi apporter un éclairage relativement à la cristallisation des éventuels organismes de bassin prévus par le gouvernement du Québec et, d'une façon plus générale, en assurer un plus grand succès<sup>19</sup>.

La recherche porte plus spécifiquement sur le contexte de démarrage de trois comités d'usagers de gestion de milieux hydriques. Il s'agit du Comité de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY), de la Table de concertation du lac Taureau et du projet pilote du Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC). Ce faible nombre de cas est compensé par l'effet de triade qui permet un positionnement spécifique de chacun en les comparant sous plusieurs angles. Les comités de bassin que sont le COBARIC et le COGEBY ont la production agricole comme dénominateur commun principal. La Table de concertation du lac Taureau diffère des deux autres par sa vocation essentiellement récréative et son territoire d'intervention. En effet, contrairement au COGEBY et au COBARIC qui ont comme territoire de gestion l'ensemble du bassin versant d'une

---

<sup>19</sup> Les résultats de la présente recherche pourront ainsi s'ajouter à ceux du «Guide de mise en place d'une organisation de bassin versant au Québec» réalisé «sur la base de l'expérience des organisations de bassin déjà en place» par le ROBVQ et l'UMQ (2003 ; 3).

rivière, ce dernier intervient plutôt à l'échelle d'un réservoir et de ses abords, sans nécessairement tenir compte de ses multiples affluents.

L'objectif général de cette recherche consiste ainsi à :

*Identifier les conditions propices à la formation de comités de gestion de milieux hydriques dans le contexte québécois.*

Pour comprendre ce qui a motivé leur création, il est important de se questionner sur les conditions de leur apparition ; i.e. les éléments déclencheurs, les ressources mises à leur disposition (humaines, matérielles, financières et politiques).

Il importe également de caractériser les structures de gestion à l'étude. À titre d'exemple, la composition des comités de bassin est-elle représentative de l'ensemble des usagers concernés ? De plus, sont documentés les enjeux en présence ainsi que les modalités retenues et les règles décisionnelles établies au sein de ces organismes en vue de saisir leur mode de régulation<sup>20</sup>.

De cet objectif général, découlent les sous-objectifs suivants :

- a) *Caractériser les conditions d'apparition de l'organisme, soit les problèmes de gestion hydraulique et les ressources disponibles (humaines, matérielles, financières et politiques).*
- b) *Caractériser la structure de gestion, i.e. sa représentativité, les enjeux en présence et les modalités retenues quant aux règles décisionnelles.*

Ces objectifs ont conduit à la formulation d'une question de recherche :

*Comment se sont formés ces comités de gestion d'usagers ?*

Les sous-questions qui s'y rattachent sont donc les suivantes :

- a) *Quels ont été les éléments déclencheurs ?*
- b) *Quelles ressources ont été disponibles lors de la formation de ces organismes ?*
- c) *Qui en fait partie ?*
- d) *Que contrôlent-ils ?*
- e) *Quelles modalités décisionnelles et quelles règles ont-ils retenues ?*

Est ainsi posée l'hypothèse suivante :

*Nonobstant les conditions conjoncturelles qui pourraient favoriser la formation de comités de gestion de milieux hydriques au Québec - l'existence de problèmes hydrauliques et la*

---

<sup>20</sup> Le mode de régulation ne fera pas l'objet d'une analyse approfondie en considérant qu'il s'agit d'un phénomène d'ensemble auquel concourent toute une série d'éléments qui débordent le cadre de la présente enquête.

*disponibilité de ressources financières, matérielles et/ou humaines - c'est plutôt la volonté du milieu, elle-même liée aux intérêts spécifiques des acteurs en présence qui motive leur création.*

La démarche vise donc à documenter ces deux initiatives locales et ce projet pilote (cf. Chapitre 3) en vue de procéder à un examen transversal (cf. Chapitre 4) permettant de croiser ces expériences et de faire ressortir certaines constantes ainsi que les principaux points de divergence relatifs au contexte de démarrage et au mode de gestion régulé de chacun. Enfin, ces constats permettront de commenter certains aspects de la PNE, entre autres les modalités prévues quant à la mise en place et la composition des comités de bassin pour les 33 milieux hydriques identifiés prioritaires. Ils pourront servir de la même manière à orienter la création et le fonctionnement d'autres comités de concertation de milieux hydriques.

La prochaine section présente les principales approches en matière de gestion des ressources en eau.

#### **1.4 LES APPROCHES EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES EN EAU**

Cette section présente les approches relatives à la gestion de l'eau que sont la gestion par bassin versant, la gestion intégrée, la gestion intégrée par bassin versant ainsi que la gestion patrimoniale. Pour chacune de ces approches, elle confronte les enjeux suivants : l'utilisation exclusive ou la gestion partagée entre plusieurs usagers, le territoire retenu, de même que la place accordée au milieu par opposition à la centralisation par le gouvernement.

##### **1.4.1 La gestion par bassin versant**

Le bassin versant, également désigné le bassin hydrographique, est une notion géographique qui se définit comme étant «*la surface réceptrice des eaux qui alimentent une nappe souterraine, un lac, une rivière ou un réseau complexe*» (Loup, 1974 ;15). Le Rappel (2001 ; 3) précise que le bassin «*ne tient pas compte des divisions administratives ou politiques. Son contour est délimité par la ligne de partage des eaux qui passe par les différents sommets et qui détermine la direction de l'écoulement des eaux de surface*» (cf. Figure 1.8).

Figure 1.8 – Les composantes du bassin versant

- C'est un système complexe et ouvert sur l'extérieur ;
- L'eau n'est qu'une des composantes du système et elle est limitée en quantité ou en qualité ;
- Il est dynamique et change constamment, dans le temps et l'espace ;
- Toutes les composantes de ce système sont interdépendantes ;
- L'Homme fait partie de ce système dont les fonctions naturelles doivent être maintenues à long terme.

Source : Burton, 2003

Dans le cadre de ce mode de gestion hydrique, le bassin versant est retenu comme échelle d'intervention. Selon Baudrand (1999 ; 66), la gestion par bassin versant (GBV) représente :

*Une approche efficace pour préserver, restaurer et mettre en valeur les écosystèmes aquatiques et pour protéger la santé humaine, car elle permet, sur une base géographique définie, de coordonner les efforts et d'orienter les actions en prenant en compte les processus du cycle de l'eau, le fonctionnement des écosystèmes et les besoins de la population.*

Dans cette perspective, la GBV s'oppose à l'approche «multiple uses»<sup>21</sup> qui prend peu en compte la dynamique des écosystèmes. Cette dernière présidait jusqu'à récemment à l'implantation des grands barrages hydrauliques. Le Tennessee Valley Authority (TVA) représente l'un des archétypes de cette approche (cf. Selznick, 1966).

Les décisions prises en fonction des lignes de partage des eaux sont plus durables<sup>22</sup> que celles considérant plutôt les frontières politico-administratives, en considérant que ces délimitations naturelles qui chevauchent la plupart du temps les frontières politiques des administrations gouvernementales, obligent ces dernières à une concertation des actions à tous les niveaux. Un consensus international favorise en effet l'approche centrée sur le bassin hydrographique en matière de gestion hydrique. Les Nations Unies ont d'ailleurs préconisé cette approche lors de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement en 1992, en raison du fait que les limites des bassins représentent des frontières naturelles, *a priori*, les plus aptes à assurer une gestion durable de cette ressource. De plus, lors de la Conférence de Paris sur l'eau en 1998, 280 experts internationaux se sont entendus sur la nécessité de favoriser ce mode de gestion.

Burton (2003) précise que la GBV ne consiste pas à gérer le bassin proprement dit, mais plutôt les activités humaines qui y sont réalisées. L'échelle de gestion peut varier, en ce sens que l'intervention peut être axée sur l'ensemble d'un bassin ou sur un sous-bassin<sup>23</sup>. Étant flexible, la gestion par bassin «*n'apparaît donc pas comme une règle absolue mais comme une des voies intéressantes pour promouvoir la coopération*» (Burton, 2002 ; 190). Selon Burton (2002 ; 205-206), la GBV :

*Ne présuppose nullement la mise en place d'une institution unique dont ce serait la seule fonction ; il s'agit plutôt d'une approche, qui par des mécanismes de collaboration entre les institutions publiques et privées et la participation publique, s'assure que les ressources en eau sont utilisées de manière durable en comblant les besoins essentiels de tous les usagers tout en maintenant les fonctions de l'écosystème naturel.*

<sup>21</sup> Il s'agit en fait de l'approche des usages polyvalents ou des projets hydrauliques à buts multiples.

<sup>22</sup> Ce qualificatif fait référence au concept de développement durable, créé par la Commission Brundtland (la CMED) en 1988. Il se définit comme étant un développement qui permet de «répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs» (CMED, 1988 ; 10, In Beauchamp, 1993 ; 96).

<sup>23</sup> Burton (2003) précise que «l'important est d'utiliser au départ un territoire qui correspond aux problématiques à gérer et à la volonté d'agir des intervenants».

Bien que cet énoncé fasse référence à l'intégration des besoins de l'ensemble des usagers, la GBV peut également se rapporter à l'exclusivité d'un usage, parfois au détriment des autres.

Enfin, Burton (2003) précise qu'il s'agit «*d'un concept largement appliqué ailleurs selon des modalités propres à chaque contexte (juridique, culturel, économique)*». Plusieurs pays, dont la France, l'Angleterre et les Etats-Unis, ont développé des approches radicalement différentes en matière de gestion des ressources hydriques ayant retenu le bassin versant comme échelle d'intervention (cf. Annexe i). Ces dernières divergent notamment en ce qui a trait à leur mode de régulation, i.e. à la place accordée au milieu par opposition à la centralisation par le gouvernement.

#### **1.4.2 La gestion intégrée des ressources en eau**

Tiré de l'expression anglaise *Integrated Environmental Management*, le concept de gestion intégrée de l'environnement a émergé notamment en réponse à l'approche traditionnelle de gestion des ressources naturelles reconnue pour être réactive, incohérente et limitée en terme d'objectifs à atteindre (traduction personnelle de Born et Sonzogni, 1995 ; 168, In Margerum, 1999 ; 152). Selon Margerum (1999 ; 151-152), l'approche intégrée est basée sur la nécessité d'une gestion holistique des régions d'intervention.

Ce n'est qu'en l'an 2000 qu'a été introduit le concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)<sup>24</sup> (Burton, 2002 ; 191). Cette notion visait en fait à corriger les défauts de la GBV, dont le caractère sectoriel de certaines expériences se rapportant à l'exclusivité d'un usage ou à la considération d'une seule logique, telle celle du génie hydraulique. La GIRE consiste plutôt en une gestion partagée entre plusieurs usagers. Elle prend en considération autant les dimensions environnementales, sociales, économiques, politiques que techniques relatives à l'eau.

Contrairement à une gestion sectorielle<sup>25</sup>, la GIRE «*ne consiste plus à appréhender les ressources hydrauliques de manière parcellisée par rapport à une région, un fleuve ou à un secteur, mais à gérer l'ensemble des ressources naturelles, dont l'eau, de manière globale*» (Boutet, 1997). Il s'agit ainsi de la coordination des diverses ressources naturelles comprises à l'intérieur d'un territoire (Burton, 2001 ; 13).

Ce concept a également émergé en raison du «*fait qu'il existe d'autres découpages importants pour la gestion des ressources en eau que celui de bassin*» (Burton, 2002 ;191). La gestion intégrée ne spécifie donc pas le territoire d'intervention retenu.

<sup>24</sup> Est généralement utilisé l'acronyme anglais IWRN pour *Integrated Water Resources Management*.

<sup>25</sup> Ce mode de gestion est «*fondé sur des composantes et des usages de l'eau qui sont séparés les uns des autres*» (Tremblay, 1996, In Gareau, 5).

Barraqué (1996 ; 1) ajoute que la GIRE consiste à «*la réconciliation des intérêts divergents dans la régulation de la ressource*». Il s'agit, à titre d'exemple, de la coopération et de la concertation entre l'ensemble des usagers<sup>26</sup> des ressources hydriques en vue d'en arriver à des accords communs.

*Dans l'action, l'approche de la gestion intégrée favorise l'implication d'une diversité d'acteurs, porteurs d'intérêts divergents, voire même contradictoires, pour partager de l'information et des points de vue, construire une compréhension mutuelle des problèmes et éventuellement développer une action concertée pour résoudre ces problèmes* (Born et Sonzogni, 1995 ; Margerum et Born, 1995; Margerum, 1999, In Lepage et al., 2003 ; 71).

Une telle approche concertée, «*contrairement à la posture écosystémique, est plus centrée sur la dynamique sociale que sur les processus naturels*» (Lepage et al., 2003 ; 71). Il s'agit, dans cette perspective, d'un processus de négociation visant l'atteinte de compromis par la conciliation des intérêts des divers détenteurs d'enjeux en présence. La participation de la pluralité des acteurs concernés dans le processus décisionnel implique la mise en place de mécanismes d'arbitrage.

Selon Allan et al. (In Burton, 2002 ; 191), le concept de GIRE «*est solide, mais son application constitue un réel défi*». Gareau (2000 ;103) exprime l'avis que «*le principe de l'intégration de tous les acteurs concernés dans le processus décisionnel semble actuellement plus théorique que pratique*». Cet énoncé soulève ainsi la question de la place accordée aux usagers.

### **1.4.3 La gestion intégrée par bassin versant**

Fusionnant les deux approches précédentes, la gestion intégrée par bassin versant (GIBV) fait ainsi référence à un mode de gestion globale tenant compte de l'ensemble des composantes reliées aux ressources en eau et ayant retenu le bassin versant comme échelle d'intervention. Selon Burton et Boisvert (1991 ; 3), la GIBV consiste à :

*La prise en compte, par des décideurs informés, de l'ensemble des usages et ressources du bassin, dans une approche écosystémique<sup>27</sup>. Elle vise à assurer la pérennité des collectivités humaines qui dépendent du bassin par le développement de relations harmonieuses entre les usagers eux-mêmes, et, entre l'homme et le fleuve. À l'échelle locale, cette gestion nécessite la participation des usagers, au niveau approprié ; à l'échelle nationale, et surtout à l'échelle régionale, elle doit prendre en compte des considérations politiques et juridiques.*

Cette définition de Burton et Boisvert fait implicitement référence à la notion de subsidiarité, en considérant que la GIBV nécessite «*la participation d'une pluralité d'acteurs et que les responsabilités doivent être assumées au palier le plus apte à solutionner les problèmes*» (Girard, 2002). Selon Getches (1999 ; 116), «*la question clé dans la gouvernance des ressources naturelles*

<sup>26</sup> Les usagers représentent, selon Burton (2003), «*les individus et les organisations touchés par l'allocation des ressources*».

<sup>27</sup> L'approche écosystémique fait référence à une gestion holistique et durable des ressources naturelles respectant l'intégrité des écosystèmes (Burton, 2003 ; 192).

*n'est pas de savoir quel gouvernement est responsable mais si la population la plus appropriée est impliquée d'une façon significative dans des décisions importantes*». Intervient encore ici l'enjeu de la décentralisation accordant certains pouvoirs au milieu en matière de gestion des ressources en eau.

Burton ajoute que la GIBV doit tenir «*compte d'un large éventail d'usages qu'il faut concilier tout en maintenant les fonctions naturelles de l'écosystème fluvial*» (Burton, 2002 ; 196). Tel que le mentionne Barraqué (1996 ; 1) à propos de la GIRE, il s'agit, en l'occurrence, de réconcilier les intérêts divergents des usagers en présence en tenant compte de l'échelle du bassin versant. Ce dernier met ainsi davantage l'accent sur l'approche concertée, plutôt que sur l'approche écosystémique tel que le précise Burton. À titre d'exemple, les regroupements par bassin versant, au sein desquels sont représentés l'ensemble des acteurs et des usagers concernés par l'eau, représentent des forums et des lieux de concertation visant l'intégration et la conciliation des divers intérêts en jeu pour en arriver à un mode de gestion intégrée.

#### **1.4.4 La gestion patrimoniale**

Ce mode de gestion consiste à ne pas tenir compte uniquement des logiques technique, économique et politique reliées à l'eau, mais de considérer également la logique patrimoniale. Marié (1999) précise que la gestion patrimoniale se rapporte à la conservation de tous les potentiels d'affectations des ressources en eau en vue de limiter au maximum les irréversibilités. Il s'agit, en l'occurrence, de favoriser la coexistence d'usages actuels ou potentiels. À titre d'exemple, l'aménagement d'un micro-barrage hydroélectrique a pour effet de limiter la réalisation d'usages, entre autres certains types d'activités nautiques. Toutefois, des mesures d'atténuation peuvent être apportées pour permettre le maintien d'activités potentielles, telles que la descente en eaux vives. Il est également possible de permettre la réversibilité d'un choix d'aménagement par des mesures administratives, tel l'octroi de permis d'exploitation. Un gouvernement peut par exemple décider, lorsqu'un permis d'exploitation hydroélectrique est à terme, de refuser son renouvellement et éventuellement démanteler les installations pour permettre le développement d'autres usages.

Ce mode de gestion vise ainsi une gestion partagée des ressources hydriques entre ces divers usagers. Cette approche s'apparente à celle de la gestion intégrée compte tenu qu'elle «*met l'accent sur l'action commune et la recherche d'une coopération à travers la négociation*» (Falque, 1996 ; 112, In Lepage et al., 2003 ; 71).

La gestion patrimoniale ne fait pas référence à un territoire d'intervention particulier. Rosillon et Vander Borgh (2001; 14) précisent que «*l'approche patrimoniale se traduit essentiellement au niveau de la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques considérés comme un patrimoine à*



*transmettre aux générations futures*». Ce concept évoque la dimension transgénérationnelle de l'eau ainsi considérée comme un bien commun à léguer.

Puech (In Marié, 1999) considère que la «*conscience patrimoniale*» se développe en formant des «*collectifs d'énonciation*», par exemple des coalitions de conservation de lacs et de rivières. Les forces vives du milieu peuvent ainsi faire pression sur les décideurs pour réclamer une gestion de l'eau en tant que richesse patrimoniale. Intervient une fois de plus l'enjeu à l'étude afférente à la participation des usagers dans la gestion des ressources en eau.

En somme, deux enjeux majeurs se dégagent de ces diverses approches en matière de gestion des ressources en eau : le territoire d'intervention et le mode de concertation.

## **1.5 CONCLUSION**

Ce premier chapitre dresse donc le portrait de la problématique de gestion québécoise des ressources en eau en regard de l'enjeu relatif à la place qui est réservée aux usagers. Il présente ensuite la problématique spécifique de la recherche. La mise en place récente de diverses initiatives locales de gestion de milieux hydriques soulève la question de recherche suivante : Comment se sont formés ces comités de gestion d'usagers ?

Ces enseignements pourront certes apporter, à court terme, un éclairage significatif relativement à la cristallisation des organismes de bassin déjà prévus par le gouvernement du Québec, mais ils pourront également servir à susciter la création et à orienter le fonctionnement d'autres comités de concertation de milieux hydriques (cf. Chapitre 4).

Ce chapitre présente enfin les principales approches en matière de gestion des ressources en eau en y confrontant les enjeux suivants : l'utilisation exclusive ou la gestion partagée entre plusieurs usagers, le territoire retenu, de même que la place accordée au milieu par opposition à la centralisation par le gouvernement.

Le prochain chapitre vise à présenter le cadre théorique, les concepts clés, de même que la méthodologie de cette étude.

## CHAPITRE 2

---

### LES APPROCHES DE LA PARTICIPATION COMME CADRE À LA DÉFINITION DES ENJEUX DU DÉMARRAGE DES EXPÉRIENCES DE GESTION INTÉGRÉE. BASES THÉORIQUE, CONCEPTUELLE ET MÉTHODOLOGIQUE

#### 2.1 INTRODUCTION

Ce deuxième chapitre précise la base théorique de la recherche qui ne s'appuie pas uniquement sur l'un ou l'autre des modèles que sont la mobilisation des ressources et l'analyse organisationnelle, mais qui s'applique plutôt à concilier certains concepts clés qui en découlent en plaçant une emphase particulière sur le modèle de l'analyse organisationnelle.

Il définit ensuite les principaux concepts qui la sous-tendent, soit ceux de la participation publique, de la concertation et de la représentation des intérêts.

Il décrit enfin son cadre méthodologique, en en précisant d'abord les principales orientations ainsi que le choix des méthodes spécifiques retenues pour la réaliser en tenant compte des diverses étapes de la démarche.

#### 2.2 CADRE THÉORIQUE

Le cadre théorique est construit à partir des modèles de la mobilisation des ressources et de l'analyse organisationnelle. Afin de guider l'analyse empirique, en sont tirés certains concepts ayant une pertinence avec l'objet de recherche.

##### ***2.2.1 La mobilisation des ressources***

La participation des usagers au sein d'actions collectives de gestion de milieux hydriques et le processus de mobilisation qui en découle interpelle le champ théorique de la mobilisation des ressources. Shively (1999 ; 284) définit la mobilisation comme étant une «*activité visant à utiliser des ressources politiques dans le cadre d'une action collective*».

La théorie de la mobilisation des ressources est tirée de la sociologie de la mobilisation, l'un des champs des sciences politiques. Selon Fillieule et Pechu (1993 ;15), la question au centre de ce

modèle «*consiste à se demander selon quelle logique des individus en viennent à se réunir, puis à s'unir pour la défense d'un projet commun*». Dans le cadre de la présente recherche, il s'agit en fait de se questionner sur les conditions d'émergence d'une action collective<sup>28</sup> de concertation de milieux hydriques. C'est ainsi qu'intervient ce modèle de la mobilisation des ressources qui a émergé au cours des années 1970 en s'opposant aux théories du comportement collectif ainsi qu'à toute psychologie sociale<sup>29</sup>, en considérant que «*l'insatisfaction est latente dans toute société et que, dès lors, le sentiment de privation ne peut être tenu comme le facteur explicatif dans l'émergence des mouvements sociaux*»<sup>30</sup> (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 224). Est alors prise en considération la rationalité dans la conduite des actions des individus par le calcul des coûts et des bénéfices auquel ils se livrent (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 224). Olson a d'ailleurs souligné les causes expliquant le refus des acteurs<sup>31</sup> à prendre part aux actions collectives<sup>32</sup>. Le paradoxe d'Olson<sup>33</sup> ne parvient donc pas à identifier les conditions d'émergence de telles mobilisations. Deux courants conformes à la thèse des choix rationnels ont alors émergé. Le premier tient compte du modèle économique et le deuxième considère davantage l'aspect politique. Plutôt que d'analyser les causes de la mobilisation, l'accent porte sur le «*comment et les buts que se fixent les mouvements en fonction d'une structure donnée des opportunités*» (Fillieule et Péchu, 1993 ; 79).

### 2.2.1.1 Modèle économique

Selon l'approche économique de la mobilisation des ressources, la présence d'une intervention collective s'explique par la disponibilité soudaine de certaines ressources (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 227). D'après ce modèle, «*les acteurs se révèlent à la faveur d'occasions qui leur sont offertes*» (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 227).

*Cette mise en forme reprend à son compte les paramètres de l'analyse économique. Tous les acteurs en présence ont des intérêts à faire valoir et se livrent à un calcul de coûts-bénéfices. Si, en premier lieu, certains individus se lancent dans l'action collective, c'est que celle-ci présente des garanties de succès* (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 228-229).

<sup>28</sup> L'action collective est définie, selon Fillieule et Péchu (1993 ; 9), comme «*toute action concertée de un ou plusieurs groupes cherchant à faire triompher des fins partagées*».

<sup>29</sup> La composante psychologique était considérée au premier plan pour expliquer l'action collective, et ce, en mettant en relief le sentiment de privation qui amenait les individus partageant cette même insatisfaction à se regrouper et à intervenir collectivement.

<sup>30</sup> Pour expliquer la réussite de l'action collective, Guillot (1998, 143) précise toutefois que la présence de leaders représente une condition tirée des modèles psychosociologiques qui ne peut être contestée. Ces leaders «*offrent aux groupes mobilisables la possibilité de passer à l'acte et [...] tentent de leur assigner des buts collectifs*» (Lagroye, 1993 ; 307, In Guillot, 1998 ; 143).

<sup>31</sup> L'acteur est défini par Bernoux (1990 ; 64) comme étant : «*celui (individu ou groupe) qui participe à une action et qui a des intérêts communs pour cette action*».

<sup>32</sup> Olson a ainsi «*exposé les raisons qui conduisent tout individu rationnel à refuser une action collective lorsque les avantages envisagés seront partagés uniformément, sans égard à l'apport de chacun*» (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 224).

<sup>33</sup> Selon Olson, le comportement des individus va à l'encontre de l'action collective en se comportant en «*free rider*». À moins d'être obligé d'y prendre part, un individu n'y participera qu'à la condition d'en recevoir un avantage personnel.

Mac Carthy et Zald<sup>34</sup> intègrent la logique de l'offre et de la demande, ainsi que celle des coûts et des avantages dans le contexte de l'émergence de la mobilisation. Ces derniers considèrent que l'organisation, par les buts qu'elle s'est fixés, mobilise ainsi des individus et diverses autres ressources. L'organisation, en tant qu'action collective concertée et structurée, représente une garantie de succès en permettant d'accumuler des ressources pour ensuite les orienter vers des objets précis (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 228-229). Pouvant être de diverses natures, ces ressources peuvent provenir de l'interne (adhérents, moyens financiers et matériels) ou de l'extérieur du groupe (opinion publique) (Guillot, 1998 ; 144-145). Bélanger et Lemieux (1996 ; 248) distinguent les ressources qui sont *«intimement liées à l'aménagement et au fonctionnement de l'organisation, comme instruments de mobilisation et d'influence»*, de même que le statut de l'organisation, i.e. sa légitimité auprès de son milieu d'intervention. En somme, *«pour les tenants de la mobilisation des ressources, l'organisation est jugée essentielle dans l'apparition des mouvements»* (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 228-229).

Selon Fillieule et Péchu (1993 ; 88-89), ce modèle économique a la particularité de rehausser l'importance des ressources dans le processus de mobilisation des actions collectives. Ce dernier ne tient toutefois pas compte de la dimension politique pour expliquer la mise en place d'actions concertées, tels les comités d'usagers à l'étude.

### 2.2.1.2 Modèle du processus politique

Une autre école de la mobilisation des ressources légèrement différente du modèle économique s'est penchée sur l'opportunité politique dans l'action collective. Contrairement à la précédente qui se concentre essentiellement sur la dimension économique, celle-ci met également en valeur la dimension politique (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 229). Ce modèle tient d'abord compte des conditions sociales et politiques à l'intérieur desquelles émergent et disparaissent les actions collectives (Fillieule et Péchu, 1993 ; 19). Selon Bélanger et Lemieux (1996 ; 229) :

*Sans être exclue, l'organisation se trouve mise en veilleuse comme facteur déterminant au profit cette fois de la configuration des forces en présence. On s'y réfère techniquement comme à la structure d'opportunité politique. Elle renvoie à une situation jugée objectivement favorable par les intervenants, en vue soit d'une politique précise, soit d'un objectif plus large. Ce sont des moments, ou plus précisément, des conjonctures propices à l'action collective. Celles-ci se présentent comme des ouvertures incitatives.*

---

<sup>34</sup> Dans leur ouvrage «The trends of social movements in America. Professionalization and resource mobilization» paru en 1973.

A titre d'exemple, le modèle développé par Tilly<sup>35</sup> prend en considération l'environnement socio-politique de la mobilisation. Selon cet auteur, la mobilisation dépend d'une conjoncture de conditions<sup>36</sup> favorables à un moment précis (Guillot, 1998 ; 147).

Tenant compte du calcul des coûts-bénéfices, les acteurs décident de s'engager lorsqu'ils considèrent que les avantages sont plus importants que les risques encourus. Une certaine incertitude entoure toutefois cette action et c'est dans ce contexte que Tilly a développé le concept de «*répertoire d'actions*». Ce dernier le définit comme étant :

*La configuration des moyens de pression et d'influence théoriquement mobilisables par un groupe. Tilly s'est efforcé de favoriser la prise en considération de cette fluidité des ressources politiques disponibles. C'est en effet au moment où se concrétise une protestation, dans une conjoncture déterminée, que s'opère le choix des moyens qui apparaîtront les plus opérants parmi tous ceux qui se trouvent en principe à la disposition d'un groupe donné (Braud, 2000 ; 298-299).*

Les membres de ce groupe détiennent ainsi en commun un répertoire de moyens d'actions en raison de leurs intérêts partagés. Selon Tilly, «*le choix d'un certain type d'action, bien que limité par l'existence même d'un répertoire, répond avant tout à des considérations stratégiques de la part des acteurs*» (In Fillieule et Péchu, 1993 ; 102).

Par ailleurs, Tarrow a abordé le phénomène de protestation<sup>37</sup> qui est motivé par plusieurs causes possibles. Cet auteur précise que les individus ne s'engagent dans de telles actions collectives contestataires «*que lorsque la structure d'opportunité politique<sup>38</sup> est propice*» (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 231). Considérant qu'il était difficile de seulement tenir compte de la perspective individualiste de l'action collective, Tarrow a relevé l'importance de prendre également en considération les facteurs collectifs<sup>39</sup>. A titre d'exemple, l'émergence des actions collectives dépend d'une culture d'accueil, i.e. d'«*un certain potentiel susceptible d'être mobilisable*» (Bélanger et Lemieux ; 232).

<sup>35</sup> Dans son ouvrage «From mobilization to revolution» paru en 1978. Ce dernier prend également en considération «à travers le système institutionnel, les opportunités offertes à la partie en lutte et la répression qu'elle risque».

<sup>36</sup> Guillot (1998) spécifie que ces conditions sont reliées à des intérêts, des occasions, des organisations et des actions.

<sup>37</sup> Bélanger et Lemieux (1996 ; 231) définissent ce concept comme étant «une action collective perturbatrice dirigée contre les institutions, les élites, les autorités ou autres groupes, au nom d'objectifs collectifs propres aux acteurs ou à ceux qu'ils représentent».

<sup>38</sup> La «structure d'opportunités politiques» se définit comme étant «la configuration spécifique de ressources, d'arrangements institutionnels et de précédents historiques à la mobilisation, qui favorisent ou empêchent le développement de mouvements de protestation» (Kitschelt, In Braud, 2000 ; 298).

<sup>39</sup> Il s'agit en fait de «facteurs ne relevant plus des individus considérés isolément, mais du fait pour ces individus d'être ensemble» (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 232).

En somme, selon Fillieule et Péchu (1993 ; 91), le développement de la dimension politique découle surtout de Charles Tilly<sup>40</sup>. Ce dernier a le mérite d'avoir développé le concept de «*répertoires d'actions*» en plus de mettre l'accent sur la notion de l'intérêt. Selon Fillieule et Péchu (1993 ; 106), Tilly ne tient toutefois pas compte des intérêts communs articulés entre les acteurs, «*laissant ainsi inexplicée la formation des groupes de conflit*». En abordant les lacunes de la mobilisation des ressources, Tilly a précisé que «*l'action collective se développe de façon extrêmement interactive. Cela signifie qu'elle est en processus continu d'influences réciproques entre groupes au sein de chacun des groupes*». Selon Braud (2000 ; 299), «*les théories de la mobilisation rendent encore assez mal compte de ces dynamismes internes de l'action*».

### **2.2.2 L'analyse organisationnelle**

Pour expliquer les multiples dynamismes qui se manifestent au sein des comités d'usagers de milieux hydriques, intervient l'analyse organisationnelle fournissant certains concepts clés, dont les règles du jeu et les jeux d'acteurs.

L'analyse organisationnelle, telle que développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg<sup>41</sup>, est tirée des sciences sociologiques. Il s'agit en fait d'une démarche d'analyse qui permet notamment d'expliquer le fonctionnement organisationnel. Selon Crozier et Friedberg (1995 ; 136), cette approche «*essaie de formuler un mode de raisonnement pour l'analyse empirique de ces processus, plutôt qu'une théorie substantive sur l'émergence, la diffusion et/ou l'élimination de différentes formes organisationnelles*». Elle sert ainsi de cadre d'analyse d'organisations, tels les comités d'usagers de milieux hydriques. De plus, selon Friedberg (1993 ; 177), cette approche «*s'intéresse aux conditions et aux conséquences de la structuration spécifique et contingente des contextes d'action*».

L'analyse organisationnelle s'effectue par l'observation empirique du comportement stratégique et actif des acteurs<sup>42</sup> (Crozier et Friedberg, 1995 ; 137-140). Ces derniers sont en effet pourvus d'un «*instinct stratégique*», en considérant que :

*Leurs conduites ne renvoient pas exclusivement à leur socialisation passée, mais aussi à la perception qu'ils ont des opportunités et des contraintes de leur contexte d'action, aux anticipations qu'ils formulent plus ou moins intuitivement sur les conduites de leurs partenaires / adversaires dans le jeu et, enfin, à leurs calculs qui se fondent sur la vision que les uns et les autres ont de leurs intérêts respectifs (Crozier et Friedberg, 1995 ;138).*

<sup>40</sup> «*Au point qu'on a pu voir en lui non pas un théoricien de la mobilisation des ressources mais l'inventeur d'un nouveau modèle, celui du «processus politique»*» (Fillieule, 1993 ; 97).

<sup>41</sup> Ces derniers ont d'abord présenté l'analyse stratégique dans l'ouvrage «*L'acteur et le système*» paru en 1977.

<sup>42</sup> Selon Crozier et Friedberg (1995 ; 136-137), «*tout le monde est acteur à partir du moment où il agit dans un champ d'action, c'est-à-dire contribue par son comportement à structurer ce champ. Quelqu'un qui utilise la passivité pour obtenir ce qu'il veut est autant un acteur de son champ que l'activiste*». De plus, l'acteur peut être individuel ou collectif.

La conduite de l'acteur stratégique est ainsi motivée en fonction de ses intérêts et de la saisie des opportunités qui se présentent (Crozier et Friedberg, 1995 ; 139). De plus, le jeu des acteurs<sup>43</sup> représente selon Crozier et Friedberg (1995 ; 143), le concept de base dans l'analyse de l'action organisée. En ce qui concerne la compréhension de la dynamique des jeux d'acteurs, Amblart et al. (1996 ; 28-29) précisent que :

*Les jeux, les marges de manoeuvre sont plutôt à éclairer en fonction des opportunités de la situation et du jeu des autres acteurs. L'acteur tente d'augmenter ses gains et de limiter ses pertes dans le jeu au prix du conflit, de la négociation ou de l'intégration. En ce sens, l'acteur agit par intérêt, et à l'évidence cette notion a sa place dans une sociologie de l'acteur.*

Pour comprendre la dimension organisationnelle, par exemple la mise en place de ces formes d'actions collectives, il s'agit de se questionner sur :

*Les processus d'organisation par lesquels sont façonnés, stabilisés et coordonnés les comportements et interactions stratégiques d'un certain nombre d'acteurs dont l'interdépendance rend la coopération indispensable, mais qui gardent tous un degré d'autonomie et continuent, pour toutes sortes de raisons, à poursuivre des intérêts divergents (Friedberg, 1993 ;11-12).*

De plus, Friedberg précise qu'un «*construit d'action collective*» institué et mis en place par les acteurs<sup>44</sup> représente une solution aux problèmes soulevés par leur coopération conflictuelle et leur «*interdépendance stratégique*» (Friedberg, 1989 ; 19). Il ajoute que cette structure est «*contingente*», puisque :

*Elle dépend des caractéristiques techniques, économiques, sociales et culturelles qui constituent en quelque sorte la pré-structuration du contexte en question. Mais, en même temps, elle est irréductible à celles-ci, car elle correspond aussi et toujours à une création arbitraire et aléatoire (ibid.).*

Crozier et Friedberg (1989 ; 246) ont également développé le concept de «*système d'action concret*»<sup>45</sup>. Ces derniers le définissent comme étant :

*Un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux<sup>46</sup>.*

<sup>43</sup> Le jeu représente «*un mécanisme concret grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent tout en leur laissant - en se laissant - leur liberté*» (Crozier et Friedberg, 1989 ; 97)

<sup>44</sup> Il précise que ces acteurs sont autonomes et agissent en fonction des contraintes générales d'une rationalité limitée (Friedberg, 1993 ; 19).

<sup>45</sup> Friedberg parle maintenant plutôt de «*système d'action organisé*» : «*en ce sens, ce n'est plus seulement l'organisation: qui est en cause, c'est plus généralement l'action organisée, dont l'organisation n'est qu'une des modalités*» (Amblart et al., 1996 ; 41).

<sup>46</sup> Le «*système d'action concret*» peut également être défini comme étant «*un méga-jeu intégrant à son tour les jeux opérationnels qu'il inclut et dont il règle l'articulation*» (Crozier et Friedberg, 1995 ; 144).

Selon Lagroye (1993 ; 195), un «système global d'interaction» :

*Est un ensemble de conflits autour de problèmes à résoudre ; et c'est en fonction de ces problèmes, ou enjeux<sup>47</sup>, que s'organisent des «construits d'action collective» à travers lesquels ces problèmes sont traités, et sans lesquels ils ne pourraient pas l'être, voire ne seraient pas ce qu'ils sont.*

Il s'agit ainsi d'une arène, en considérant qu'il s'agit d'un «*lieu concret ou abstrait où se déroule le conflit<sup>48</sup>*» (Bélanger et Lemieux ; 1996 ; 53). Lagroye (1993 ; 195) ajoute qu'il s'agit ainsi d'un jeu de coopération conciliant les «*objectifs collectifs - ou du moins présentés comme tel - avec les objectifs personnels de chaque participant, lui laissant une marge d'autonomie dont il sait faire usage*». Lagroye (1993 ; 195) précise que pour que le jeu continue, les acteurs doivent considérer qu'ils ont au moins un intérêt commun à poursuivre leur coopération.

Les caractéristiques et les règles du jeu du «système d'action concret» sont fixes tout en étant en continuelle redéfinition, résultant de «*l'interaction stratégique et des processus d'échange et de pouvoir entre «participants» qu'elles servent en même temps à canaliser et à réguler*» (Friedberg, 1993 ; 156). Il s'agit notamment que les acteurs modifient ces règles en leur faveur.

Selon Amblart et al. (1996 ; 34), la notion de pouvoir est considérée comme l'élément explicatif au centre de l'analyse stratégique. Crozier et Friedberg (1995 ; 147) définissent le pouvoir comme étant «*l'échange structurellement déséquilibré de possibilités d'actions (c'est-à-dire de comportements) entre un nombre d'acteurs individuels et/ou collectifs*». Ces derniers précisent que les relations de pouvoir qu'entretiennent les acteurs entre eux représentent des échanges déséquilibrés et impliquent souvent une négociation<sup>49</sup> (Crozier et Friedberg, 1995 ; 147). Pour comprendre cette dynamique, il s'agit de :

*Découvrir les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et, partant, conditionnent leurs stratégies, et de remonter ensuite aux modes de régulation par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action (Crozier et Friedberg, 1989 ; 392).*

<sup>47</sup> Bernoux (1990, 164) définit ce concept comme étant la : «*valeur que chacun attribue à une action ; ce qu'il peut gagner ou perdre au-delà des objectifs de cette action*». Selon Bélanger et Lemieux (1996 ; 40), il s'agit de «*ce qui est mis en jeu à l'occasion d'un conflit*».

<sup>48</sup> Bélanger et Lemieux (1996 ; 56) précisent qu'«*il arrive qu'un bon nombre de conflits fassent l'objet, en dernière instance, d'un arbitrage, par le recours à une autorité habilitée à trancher le litige. Le conflit est alors clos par un acteur externe qui y met un terme par une décision s'imposant à toutes les parties*».

<sup>49</sup> Friedberg (1993 ; 168) précise que par ces relations d'échange négocié, «*chaque acteur cherche à «vendre» ses comportements aux autres aussi avantageusement que possible, tout en «achetant» aux autres au moindre prix les comportements dont il a besoin*».



Friedberg (1993 ; 177) entend par la régulation, les règles du jeu<sup>50</sup> de même que les jeux d'acteurs «*permettant de définir et/ou de modifier ces règles du jeu, car le comportement des acteurs ne peut jamais être compris seulement par référence aux règles existantes*».

Reynaud (1993 ; 44-45) distingue la «*régulation de contrôle*» qui «*est constituée de l'ensemble des règles émises par les directions et le management*», de la «*régulation autonome*» qui provient «*des membres du groupe qui jouent avec les régulations de contrôle pour recréer un ensemble conforme à leurs objectifs et leurs stratégies*». Ce dernier ajoute qu'il en résulte «*une articulation entre ces deux sources de régulation, articulation qualifiée de régulation conjointe et qui constitue un équilibre*» (Reynaud, 1993 ; 45). De plus, selon Reynaud (1993 ;118), la négociation qui en découle «*est liée à des «rapports de force» et c'est de cet affrontement que peut sortir une régulation commune*»<sup>51</sup>. Selon Marié, le principe de régulation représente un art de l'interaction réciproque, plutôt qu'un pouvoir formel. Selon ce dernier, il représente «*un dispositif stratégique qui permet de stabiliser des antagonismes (réels ou potentiels)*» (Marié, 1999 ; 37). Il s'agit ainsi d'un processus qui s'instaure pour arbitrer des conflits présents ou éventuels entre des acteurs ayant des intérêts divergents en vue d'en arriver à négocier un accord acceptable.

Friedberg précise que la finalisation de la régulation peut varier selon les contextes d'action. Il s'agit en fait du :

*Degré auquel, d'une part les participants intègrent les résultats de leur coopération dans leurs interactions et les transforment en enjeux, et, d'autre part, les intériorisent comme buts de leur action, c'est-à-dire mettent finalement leurs transactions au service de ces buts, en acceptant si nécessaire de faire des concessions face à leurs partenaires / adversaires d'interaction (Friedberg, 1993 ; 157).*

Il s'agit, par exemple, du processus d'identification collective des enjeux et de la détermination du plan d'action d'un comité d'usagers d'un milieu hydrique. Une telle démarche implique nécessairement une négociation entre des acteurs aux intérêts divergents pour en arriver à des objectifs communs.

Par ailleurs, Friedberg (1993 ;13) est d'avis que les organisations et les «*construits d'actions collectives*» moins structurés se différencient principalement par rapport à leur degré de formalisation. Selon ce dernier, «*il n'y a pas d'action collective un tant soit peu durable qui ne produise un minimum d'organisation et qui ne génère à terme un noyau organisationnel plus ou moins formalisé, autour duquel «s'organisera» la mobilisation et pourront s'agréger les intérêts*»

<sup>50</sup> Les règles du jeu résultent de négociations et elles correspondent ainsi à des compromis entre les intérêts des acteurs concernés (Friedberg, 1993 ; 169 et 171).

<sup>51</sup> Reynaud (1993 ; 119) spécifie que «*comme pour toute action collective, la simple rencontre des intérêts n'y suffit pas. Elle exige, au contraire, une forte charge morale et affective, une forte contrainte sociale pour aboutir. [...] Ils doivent, en effet, utiliser toutes leurs ressources pour réunir (trouver des objectifs «unifiants», arbitrer les différences) et pour resserrer les liens sociaux*».

(Friedberg, 1993 ; 13-14). Il s'agit ainsi de reconnaître l'ordre informel derrière le flou apparent de certaines actions collectives. Quant aux organisations, il s'agit de :

*Chercher derrière le caractère apparemment ordonné de l'action en leur sein les mêmes problèmes de mobilisation sociale, de conflits de rationalité et d'intérêts, de concurrence et d'alliance, et les processus de pouvoir, de négociation et de structuration progressive qui forment la trame habituelle de l'action collective (Friedberg, 1993 ; 14).*

L'analyse organisationnelle différencie ainsi la structure formelle de celle qui est informelle. La première fait référence à la structure officielle<sup>52</sup>. Selon Friedberg (1993 ; 150), «*le rôle réel des caractéristiques formelles d'une organisation n'est donc pas de déterminer directement des comportements, mais de structurer des espaces de négociation et de jeu entre acteurs*». Les mécanismes de régulation informelle qui en découlent font référence aux règles de fonctionnement réelles. À titre d'exemple, le processus décisionnel et la structure hiérarchique d'une organisation ne sont jamais véritablement ceux définis par l'organigramme. Les organisations sont plutôt caractérisées par une régulation mixte, c'est-à-dire un enchevêtrement de règles formelles et informelles<sup>53</sup>.

En somme, il s'agit avec l'analyse organisationnelle de comprendre :

*Comment se constitue et s'organise socialement un espace de concurrence (de jeux réglés) entre acteurs mutuellement dépendants, autour d'un problème qu'ils ne peuvent résoudre seuls, et pour la solution duquel ils ont donc besoin d'obtenir la coopération de partenaires qui sont aussi des concurrents potentiels (Friedberg, 1993 ; 172).*

Selon ce cadre d'analyse, les comités d'usagers représentent ainsi une forme de coopération entre des acteurs concernés par la gestion de milieux hydriques en vue de solutionner certains problèmes communs. Friedberg précise que de telles actions organisées représentent «*des systèmes bâtis sur de l'échange politique entre des acteurs qui s'appuient, pour ce faire, sur l'ensemble des ressources disponibles, produisant, chemin faisant, des configurations différentes d'ordres négociés plus ou moins marqués par telle ou telle dimension*» (Friedberg, 1993 ; 173). Afin de comprendre le processus de mise en place de ces comités, il est essentiel de documenter les éléments déclencheurs, dont la mise en disponibilité de certaines ressources et la présence d'un problème de gestion hydraulique. De plus, il importe de tenir en considération d'autres concepts tirés de l'analyse organisationnelle, dont la saisie d'opportunités stratégiques par les acteurs dans le contexte de l'amorce d'un comité d'usagers. Enfin, pour comprendre l'action des cas à l'étude, il

<sup>52</sup> Friedberg (1993 ; 144) précise qu' : «*en tant qu'instrument de gouvernement et de régulation de l'organisation, elle est le produit d'une négociation entre ses membres, elle est l'expression cristallisée et codifiée d'un rapport de force et d'un compromis entre les participants qu'elle a en même temps pour fonction de figer*».

<sup>53</sup> En effet, «*les prescriptions formelles s'enracinent dans une structure de pouvoir et dans des processus d'échange et de négociation informels pour lesquels elles fournissent à leur tour les arguments et les ressources*» (Friedberg, 1993 ; 151).

s'agit également de découvrir les modes de régulation qui impliquent l'existence de règles du jeu et de jeux d'acteurs.

### **2.2.3 Conclusion**

La présente recherche ne s'appuie pas uniquement sur l'un ou l'autre des modèles théoriques que sont la mobilisation des ressources et l'analyse organisationnelle. Elle tente plutôt de concilier certains concepts clés qui en découlent en plaçant une emphase particulière sur l'analyse organisationnelle.

En ce qui concerne d'abord la théorie de la mobilisation des ressources, est favorisé le modèle politique puisqu'il tient particulièrement en considération les opportunités politiques en plus des ressources économiques. Ce modèle est privilégié pour analyser le processus de mobilisation puisqu'il permet notamment d'apporter des éclaircissements importants sur les conditions spécifiques de démarrage des comités d'usagers à l'étude. Selon ce modèle, l'action collective se présente au moment d'une conjoncture de certaines conditions essentielles favorables. Les acteurs décident ainsi de s'engager au moment où ils considèrent que les avantages sont plus importants que les risques encourus, et ce, en prenant en compte le résultat favorable d'un calcul des coûts-bénéfices.

Afin d'expliquer le fonctionnement de l'action organisée, dont ses dynamiques internes, intervient l'analyse organisationnelle en tant que cadre d'analyse. Celle-ci se base sur l'observation empirique du comportement stratégique des acteurs en considérant que leur conduite est motivée en fonction de leurs intérêts propres et de la saisie d'opportunités. Selon ce cadre théorique, l'action organisée représente une forme de coopération entre des acteurs en vue de solutionner certains problèmes communs, tels que ceux reliés à la gestion de milieux hydriques. De plus, l'analyse organisationnelle développe certains concepts pertinents à l'objet de recherche, dont les modes de régulation négociés ainsi que les règles du jeu et les jeux d'acteurs qui en découlent. Enfin, elle permet d'en préciser certains choix méthodologiques (cf. Section 2.4).

## **2.3 CADRE CONCEPTUEL**

Après avoir présenté la base théorique fondée sur certains concepts tirés de la mobilisation des ressources et de l'analyse organisationnelle, il s'agit maintenant d'analyser d'autres concepts clés n'ayant pas été introduits précédemment. Sont ainsi clarifiées dans cette section, les notions de participation publique, de concertation et de représentation des intérêts.

### 2.3.1 La participation publique

Au sein des comités d'usagers de gestion de milieux hydriques, la prise de décision prend diverses formes à différentes échelles. Le chapitre 18 de l'Agenda 21 précise qu'en matière de gestion des ressources en eau, «*la durabilité est mieux accomplie en gouvernant au niveau le plus proche de la population affectée par les décisions*» (Getches, 1999 ; 112)<sup>54</sup>. La participation publique (PP) prend donc une importance particulière en matière de gestion durable des ressources hydriques. Ce concept fait référence à l'engagement du public et des usagers concernés dans le processus de prise de décision. Selon Smith, la participation publique (PP) comprend l'ensemble des procédures requises pour consulter, engager et informer le public en vue de permettre à toutes les personnes affectées par la décision de pouvoir y exercer une certaine emprise (traduction personnelle, In Rowe et Frewer, 2000 ; 6). La dernière partie de cette affirmation représente selon Rowe et Frewer (2000 ; 7), l'élément clé différenciant la PP des autres stratégies de communication. Il s'agit ainsi du pouvoir accordé au public dans le processus décisionnel. L'enjeu en matière de PP repose en fait sur le degré de pouvoir qui lui est ainsi concédé.

Selon Rowe et Frewer (2000; 6), le plus bas niveau de PP implique une forme de communication de type *top-down*. Il s'agit ainsi d'une information unidirectionnelle vers le public de la part des scientifiques ou des responsables. Selon Pratchett (1999 ; 620), il existe, au plus bas niveau, une différence importante entre ceux qui recherchent activement à encourager la participation et ceux qui se limitent à offrir une simple opportunité au public d'exprimer leur opinion. Les niveaux plus élevés de PP peuvent rechercher, à divers degrés, une contribution de la part du public dans le processus décisionnel. Il s'agit, dans ce cas, d'un dialogue prenant la forme d'un échange d'informations<sup>55</sup> entre les décideurs et le public (Rowe et Frewer, 2000 ; 6). Certaines initiatives peuvent avoir pour résultat de déléguer de réels pouvoirs à ceux qui y sont engagés, tandis que d'autres se protègent systématiquement contre une telle délégation (Pratchett, 1999 ; 620). À titre d'exemple, une consultation publique réalisée en aval dans l'élaboration des décisions vise généralement à accorder moins de pouvoir au public que si elle avait été tenue davantage en amont du processus décisionnel<sup>56</sup>. Une telle consultation permet généralement de légitimer une décision déjà prise, bien qu'elle puisse parfois aboutir à une concertation entre les acteurs concernés (cf. Section 2.3.2). Olivry (112) est d'avis que :

<sup>54</sup> Getches (1999 ; 112) précise qu'«*une véritable participation du public devrait entraîner une prise de décision plus proche de la population et des ressources les plus affectées, incorporer ses perspectives et adapter les décisions en fonction de la situation*».

<sup>55</sup> Il s'agit ainsi d'une information bi-directionnelle.

<sup>56</sup> Bien qu'une implication du public à l'amont d'un projet augmente ses chances d'en infléchir le contenu, il n'y a pas nécessairement dans ce cas une cession de pouvoir de la part des promoteurs.

*Très rarement la participation publique représente l'occasion de débattre les problèmes spécifiques de la gestion de l'eau sur un territoire donné ou d'élaborer conjointement les grandes lignes d'un programme qui tienne compte de la pluralité des valeurs et des intérêts des usagers de l'eau.*

Il semble par ailleurs que sont souvent occultés du processus de participation publique, les problèmes potentiels pouvant affecter les intérêts du public<sup>57</sup>. En considérant ainsi la complexité du concept de pouvoir dans le processus décisionnel, le niveau de PP ne peut en fait être jugé qu'*a posteriori*<sup>58</sup>.

Enfin, de Ouimet (1990, In de Carlo, 1997 ; 457) considère que la consultation publique représente un outil d'aide à la décision, en précisant qu'*«il s'agit ici de «ménager»<sup>59</sup> les populations, selon le terme de M. Marié, en recherchant le consensus avec elles»*. Selon Beauchamp (1997; 53), *«derrière la participation, quelle qu'en soit la forme, il y a toujours symboliquement une négociation»*. La notion de régulation constituante<sup>60</sup> fait d'ailleurs référence à la négociation collective réalisée dans le cadre de mécanismes de participation publique, tels une controverse, une consultation ou un débat public pour en arriver à un accord acceptable (Limoges et al., 1993 ; 2-3). La décision qui en découle représente ainsi un *«compromis négocié»* (Monier, 1992, In Fourniau, 1997 ; 374). De telles négociations peuvent nécessiter un arbitre, tel un commissaire<sup>61</sup> chargé de suivre le débat. Or, ce dernier requiert une neutralité légitimée par l'absence d'intérêt personnel dans l'objet de la consultation.

### **2.3.2 La concertation**

En tant que forme de participation publique, la concertation *«suppose la capacité donnée aux publics concernés ou touchés d'influer réellement sur la prise de décision»* (Fourniau, 1997 ; 375). Or, ce n'est qu'*a posteriori* qu'un mode de PP peut être qualifié de concertation.

Bratosin (2001 ; 18) précise que *«le sens de la concertation n'est pas l'action de décider ensemble, mais de dire ensemble, si c'est possible d'une manière harmonieuse, une décision préalable prise par une personne ou par un groupe de personnes ayant légalement le pouvoir décisionnel»*. La

<sup>57</sup> Ce passage fait référence aux études de Lukes qui a développé certaines dimensions moins visibles du concept de pouvoir. Ces dernières s'appliquent au sein des forces collectives et des arrangements sociaux pour supprimer les problèmes potentiels et éviter les conflits, en aidant à façonner les opinions et les préférences des individus et en agissant contre leurs véritables intérêts (traduction personnelle, In Lukes).

<sup>58</sup> Une échelle, comme celle d'Arnstein (1969), pourrait ainsi être appliquée *a posteriori* pour réaliser une analyse très approfondie des relations qui s'exercent dans une situation donnée.

<sup>59</sup> Marié (1999 ; 25) définit le ménagement comme étant *«la capacité des institutions techniques et politiques à auto-réguler, c'est-à-dire à évaluer en permanence les termes de leur action en fonction des forces en présence»* (Marié, 1999 ; 25).

<sup>60</sup> Limoges et al. (1993; 41) distinguent également la notion de *«régulation constituée»* qui fait référence aux règles formelles, c'est-à-dire aux dispositions législatives et réglementaires.

<sup>61</sup> Selon Fourniau (1997 ; 383), *«les commissaires enquêteurs, par la confrontation des points de vue qu'ils permettent, jouent un rôle de médiateurs, organisent le passage des intérêts individuels et collectifs exprimés localement vers l'intérêt général définis par les élus et l'État»*.

concertation au sein de l'action collective est ainsi précédée par la décision. Selon ce dernier, *«lorsqu'une décision est déterminée, elle peut donner lieu à des discussions, mais jamais en amont de la décision»*<sup>62</sup> (Bratosin, 2001 ; 52). Plutôt qu'un espace décisionnel, la concertation représente *«un lieu qui permet, dans certaines limites, de disposer de la décision, c'est-à-dire un lieu de légitimation réelle ou imaginaire de ce qui est proposé par les décideurs à ceux qui ne décident pas»*<sup>63</sup>. Elle permet ainsi à ses participants de prendre part à la *«constitution des problèmes publics»* (Bratosin, 2001 ; 53). Il s'agit notamment du processus d'identification collective des enjeux et des actions au sein d'un comité d'usagers.

Dubosc (2001 ; 8) précise que la concertation *«implique l'intervention de populations ou de leurs représentants tout au long de la constitution d'un dossier [...] ou bien dans des structures ad hoc, plus ponctuelles et plus limitées dans le temps»*<sup>64</sup>. En tant que forme d'action collective, la concertation, permet d'unifier les logiques diverses et opposées des acteurs qui y sont impliqués. Selon Bratosin (2001 ; 16), l'enjeu de l'action concertée ne consiste pas seulement à agir, *«mais de pouvoir dire ce «quelque chose» avec l'ensemble des acteurs qui y participent»*. Cette action se déroule dans un cadre à l'intérieur duquel les participants *«exposent ensemble leurs opinions et disposent collectivement d'une décision sur l'objet de l'action collective»* (Bratosin, 2001 ; 99). Il pourrait s'agir, à titre d'exemple, d'un comité réunissant des usagers aux intérêts divergents qui se fixent volontairement le mandat de s'entendre sur des objectifs communs de gestion hydrique.

Fourniau (1997 ; 384) précise que la concertation exige une redistribution du pouvoir sans que cette dernière ne soit formalisée au plan juridique. Blanc (1994, In Fourniau, 1997 ; 384) ajoute que la concertation *«est donc révocable à tout instant et elle doit apporter la preuve concrète de son efficacité pour se maintenir»*. Pour permettre une telle action concertée, la reconnaissance mutuelle de ses participants est nécessaire. Bratosin (2001 ; 98) précise que ces derniers sont partenaires plutôt que concurrents. Selon Barraqué (Cercle français de l'eau, 1999, In Rosillon et Vander Borgh, 2001 ; 8), *«la concertation implique au départ une écoute attentive de la part de chacun des intervenants, un respect mutuel et une confiance collective qui permettent [...] de faire baisser les «coûts de transaction»»*. Il en découle nécessairement une négociation entre les acteurs qui y sont impliqués :

*La concertation vise à changer et à harmoniser les perceptions des différents partenaires. Elle essaie de créer une ambiance de coopération dans laquelle la solution retenue devra permettre d'accroître le degré de satisfaction totale des personnes concernées (Quadu, 1996 ; In Rosillon et Vander Borgh, 9).*

<sup>62</sup> Il s'agit, selon Bratosin, d'un paradoxe de la concertation que de vouloir précéder la décision en omettant que c'est la décision qui suscite et rend nécessaire cette concertation.

<sup>63</sup> Ce dernier considère que *«l'action collective ne reçoit pas son aval dans les réunions de concertation et la majorité des participants à ces réunions ne sont pas les décideurs»* (Bratosin ; 2001 ; 97).

<sup>64</sup> La concertation comprend de multiples approches, dont les ateliers, les groupes de travail thématiques ainsi que les rencontres formelles et informelles d'un comité d'usagers.

En ce qui concerne le pouvoir accordé aux participants, quelles sont les limites de la concertation ? Bratosin (2001 ; 55) précise que :

*Dire ensemble la décision ce n'est certainement pas décider ensemble. Faute de partage du pouvoir décisionnel, dans l'action collective, les organisateurs des réunions de concertation ont la conscience de la nécessité de camoufler la portée limitée de la discussion sur la décision.*

À titre d'exemple, il s'agit que les documents afférents aux rencontres de concertation ne soient pas disponibles précédemment à ces réunions. Une autre stratégie consiste à ne pas finaliser certaines parties de tels documents pour ainsi laisser croire aux participants que la prise de décision n'est pas définitive et qu'elle tiendra compte de leur point de vue. De plus, Bratosin (2001 ; 69) précise que «*ce caractère provisoire permet aux décideurs d'apporter toutes les modifications possibles aux textes en détournant les oppositions potentielles soulevées par les participants*».

Bratosin (2001 ; 97) considère que «*pour les décideurs, il s'agit en fait de promouvoir des formes de participation qui ne remettent pas en question leur propre pouvoir, alors que ceux qui ne décident pas essayeront d'y accéder*». Ce dernier précise ainsi que :

*La concertation ne produit pas un vrai espace de débat public. Elle produit ou plutôt re-produit des normes d'échange, des liens entre des réseaux socio-politiques jadis concurrentiel en mettant en scène une mobilisation en réalité fortement ou attentivement ciblée (Bratosin, 2001 ; 99).*

### **2.3.3 La représentation des intérêts**

Des acteurs aux intérêts divergents peuvent être interpellés à participer au sein des comités d'usagers. Barouch (1989 ; 216) considère que «*le groupe ainsi constitué doit refléter, au travers de sa composition, les principaux groupes d'acteurs concernés par le problème et repérés dans «l'aire d'interaction» du problème*». C'est ainsi qu'intervient la notion de représentation des intérêts en matière d'actions collectives et concertées de milieux hydriques.

Selon Bélanger et Lemieux (1996 ; 58), «*il y a représentation des intérêts<sup>65</sup> lorsqu'un acteur, mandaté ou non, agit au nom d'autres personnes*». Ces derniers constatent que «*la représentation des intérêts prend des formes différentes selon les arènes et les règles auxquelles elles sont soumises*» (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 59). À titre d'exemple, les représentants peuvent être issus d'une élection ou d'une délégation de la part des organismes invités. Ces formes de

---

<sup>65</sup> Bélanger et Lemieux (1996 ; 41) définissent la notion d'intérêt comme étant «*ce qui est désirable pour un acteur*». Ces derniers précisent que «*les intérêts, quelle que soit leur nature (subjective ou objective), relèvent de l'ordre des préférences qui n'ont rien à voir avec la rationalité (regardée ici comme instrumentale)*» (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 44).

représentation peuvent ainsi se rapporter aux secteurs d'activités ou aux organismes concernés ainsi qu'à des échelles de considération d'ordres géographique<sup>66</sup> ou temporelle<sup>67</sup>.

Dans les «arènes», tels les comités d'usagers, Bélanger et Lemieux (1996 ; 58) précisent que «*ce ne sont plus des intérêts individuels mais collectifs qui sont mis en présence. Les acteurs impliqués se parlent à titre de représentants d'intérêts qui dépassent leur propre personne*». Trois acteurs sont ainsi mis en relation : le représentant, le représenté et le tiers auprès duquel se fait la représentation. Il s'agit ainsi d'un «*jeu auquel se livrent des intervenants qui ne combattent plus en leur propre nom, mais au nom d'autres dont ils affirment être les porte-parole*» (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 58). Ces derniers spécifient que :

*Mandatée ou non, la représentation des intérêts introduit une dynamique plus complexe dans la prise de décision. Le phénomène même de cette médiatisation pose tout le problème de la légitimité des représentants, de même que celui de leur représentativité* (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 60).

Quant à la représentativité dont il est question, il s'agit de la capacité d'un comité d'usagers de représenter l'ensemble des acteurs concernés. Pour en évaluer l'étendue, il faut certes tenir compte des mécanismes de représentation formellement définis au sein de chaque comité, mais il faut également considérer, au plan informel, les alliances et les jeux d'acteurs qui sont nécessairement présents tout au long du déroulement de l'action concertée. A titre d'exemple, un représentant du secteur environnemental pourrait personnellement détenir des intérêts agricoles et éventuellement appuyer plutôt ce secteur lors d'une prise de décision. De plus, Shively (1999 ; 218) précise que «*les groupes d'intérêt ne bénéficient pas tous du même degré d'organisation*». Selon ce dernier :

*Il s'ensuit que certains groupes d'intérêt possèdent plus de prestige et de crédibilité, donc plus de capacité d'influence, tandis que d'autres n'ont pas voix au chapitre à cause de leur faible représentativité qui est perçue comme un manque de légitimité. Par conséquent, les divers intérêts ne sont pas également représentés. Les groupes les plus organisés peuvent occuper dans le système une place disproportionnée par rapport à leurs effectifs* (Shively, 1999 ; 220).

Au sein des comités d'usagers, certains représentants de groupes d'intérêts peuvent en effet disposer d'une capacité organisationnelle beaucoup plus importante que les autres. Une telle inégalité du poids des intérêts représentés peut alors causer des dysfonctions importantes.

---

<sup>66</sup> L'échelle géographique fait référence à un découpage électoral tenant compte d'un territoire défini, tel un sous-bassin versant. Les mécanismes de représentation peuvent également exiger que les membres de l'action concertée proviennent d'un territoire donné.

<sup>67</sup> Dans le cas d'un comité d'usagers, il s'agit par exemple que les mécanismes de représentation soit assez flexibles pour permettre à d'éventuels usagers de pouvoir y prendre part (cf. section 1.4.4).



### 2.3.4 Conclusion

La participation publique fait référence à l'engagement du milieu dans le processus de prise de décision. Elle permet à ceux qui sont affectés par la décision de pouvoir y avoir une certaine emprise (Rowe et Frewer, 2000 ; 6). Elle peut prendre la forme, à titre d'exemple, de l'implication du public dans le processus d'élaboration d'un plan d'aménagement en matière de gestion d'un milieu hydrique, tel un bassin versant. Le pouvoir accordé au public dans le processus décisionnel différencie la PP des autres stratégies de communication. Cependant, ce n'est qu'*a posteriori* que peut être jugé le niveau de PP en fonction du degré de pouvoir effectivement délégué au public dans le processus décisionnel.

En tant que forme de PP, la concertation ne consiste pas à *«décider ensemble, mais de dire ensemble, si c'est possible d'une manière harmonieuse, une décision préalable prise par une personne ou par un groupe de personnes ayant légalement le pouvoir décisionnel»* (Bratosin, 2001 ; 18). La concertation permet d'unifier les logiques diverses et opposées des acteurs qui y sont impliqués. Il s'agit, à titre d'exemple, d'un comité d'usager au sein duquel ses participants aux intérêts divergents s'entendent sur des objectifs communs en matière de gestion hydrique.

Au sein des actions concertées, tels les comités d'usagers de milieux hydriques, divers intérêts peuvent y être représentés. *«Il y a représentation des intérêts lorsqu'un acteur, mandaté ou non, agit au nom d'autres personnes»* (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 58). La représentativité de tels organismes fait appel à la capacité d'un comité d'usagers de représenter l'ensemble des acteurs concernés. Pour en évaluer l'étendue, il faut certes tenir compte des mécanismes de représentation formellement définis au sein de chaque comité, mais il faut également considérer, au plan informel, les alliances et les jeux d'acteurs qui sont nécessairement présents tout au long du déroulement de l'action concertée.

En somme, ces trois concepts permettent de mieux comprendre l'objet à l'étude qui en est intimement relié, i.e. la participation des usagers réunis en comité pour assumer la gestion des ressources en eau et l'action concertée qui en découle, au sein duquel peuvent être représentés divers intérêts. Cette base conceptuelle représente ainsi un cadre pour analyser certains thèmes retenus (cf. sous-section Grille d'analyse).

## 2.4 MÉTHODOLOGIE

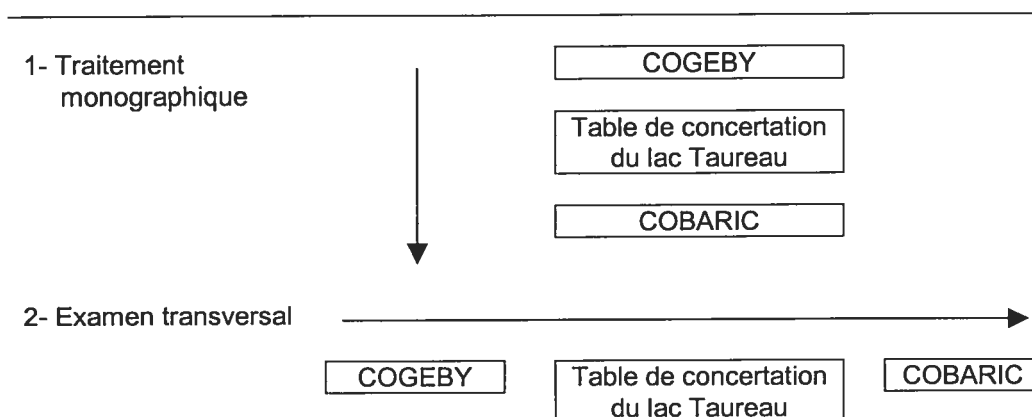
Après avoir décrit les bases théorique et conceptuel de cette recherche, il s'agit maintenant de présenter le cadre méthodologique inspiré en partie de la démarche de recherche de l'analyse stratégique, telle que développée par Crozier et Friedberg (cf. Section 2.2.2). Cette section précise

d'abord les orientations méthodologiques, suivies des méthodes de recherche sélectionnées lors des diverses étapes de la démarche.

#### 2.4.1 Les orientations méthodologiques

Telle que favorisée par l'analyse stratégique, l'approche de cette recherche est inductive. Selon Friedberg (1994 ; 141) : «*on ne cherche pas à vérifier des hypothèses développées de façon générale et hors contexte, on cherche à reconstruire «de l'intérieur» la logique et les propriétés particulières d'un ordre local*». En considérant que la découverte du terrain est privilégiée<sup>68</sup>, il s'agit ainsi d'une recherche comprenant trois études de cas : la Table de concertation du lac Taureau, le COGEBY et le COBARIC. Seulement trois cas ont été choisis, et ce, en raison de l'envergure limitée d'un mémoire de maîtrise, en considérant que la présente recherche implique une enquête nécessitant de nombreux déplacements sur le terrain. L'expérience de ces comités d'usagers de milieux hydriques est analysée pour en ressortir des constats généraux relativement aux conditions favorables à l'émergence de tels organismes. Les données ainsi recueillies sont essentiellement de nature qualitative<sup>69</sup>, puisqu'elles ne se prêtent pas à la mesure.

Figure 2.1 – Traitement des données



Source : Valérie-Anne Bachand

<sup>68</sup> «*De façon nécessairement et inéluctablement contingente, il s'agira chaque fois de découvrir les caractéristiques, la nature, les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et, partant, conditionnent leurs stratégies, et de remonter ensuite aux modes de régulation par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action*» (Crozier et Friedberg, 1989 ; 392).

<sup>69</sup> Angers (1996 ; 38) définit la recherche qualitative comme un «*processus de collecte de données à caractère non mesurable*».

D'un point de vue temporel, l'étude s'effectue de façon synchronique en se concentrant sur la phase de démarrage de ces structures de gestion, i.e. la période au cours de laquelle elles ont été formées jusqu'au moment de la tenue de l'enquête. Il s'agit donc, en l'occurrence, d'un seul et même «moment» au sens historiographique.

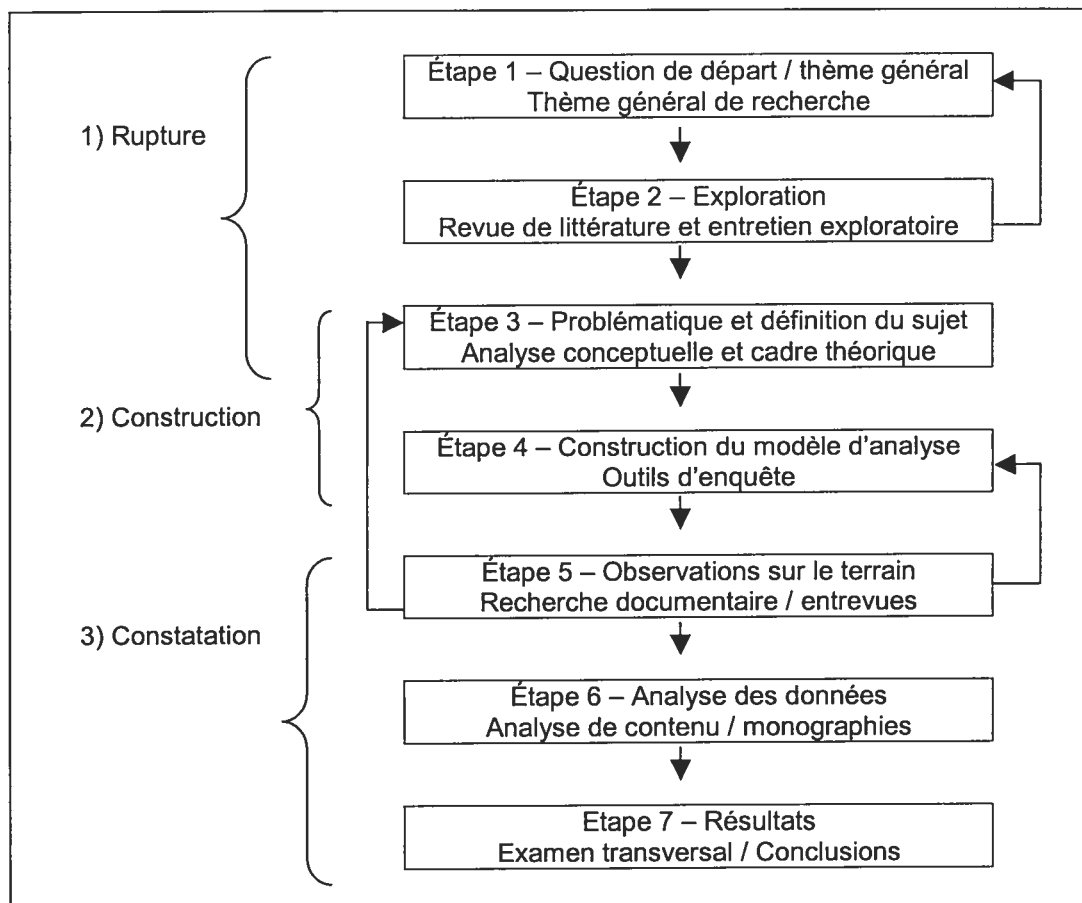
De plus, cette recherche est de type transversal plutôt que longitudinal. La période étudiée porte en effet sur l'évolution d'un phénomène d'une durée relativement courte. En fait, les expériences à l'étude sont trop récentes pour en faire une étude de type longitudinal. Dans le cadre de cette démarche, est d'abord posé un regard suivant une logique verticale sur chacune de ces trois expériences, suivi d'un examen transversal (cf. Figure 2.1).

#### ***2.4.2 La démarche de recherche en étapes***

Plusieurs auteurs ont schématisé le processus de recherche en diverses phases. Dans le cas de la présente recherche, la démarche peut être segmentée en sept étapes largement inspirées du modèle de Quivy et Van Campenhoudt (1995 ; 16) (cf. Figure 2.2). Trois phases distinctes caractérisent ce modèle : la rupture, la construction et la constatation.

Cette démarche est caractérisée par les rétroactions qu'elle comprend entre certaines des étapes. A titre d'exemple, la deuxième étape que représente l'exploration permet de faire un retour à la première étape afin de préciser la question de départ.

Figure 2.2 – Les étapes de la démarche de recherche



Source : Adaptée de Quivy et Van Campenhoudt. (1995 ; 16)

#### 2.4.2.1 Question de départ

Au commencement d'un processus de recherche, une question de départ est généralement posée. C'est à partir de cette réflexion que s'enclenchent les autres étapes de recherche en commençant par l'exploration. Dans le cas de la présente recherche, cette question était relative à la gestion participative des ressources en eau. Elle se posait ainsi : Comment se mettent en place les structures d'utilisateurs de milieux hydriques ?

#### 2.4.2.2 Exploration

Afin d'en arriver à préciser le sujet de recherche, il importe ensuite d'explorer cette piste de réflexion. Dans ce cas-ci, une revue de la littérature portant sur le thème général de la participation publique dans le domaine de l'eau a d'abord été effectuée. Cette recherche bibliographique s'est ensuite orientée vers d'autres questions vastes, telles que les approches en matière de gestion des ressources hydriques, les expériences étrangères de GBV et l'expérience québécoise en matière

de gestion de l'eau. Une entrevue exploratoire avec M. Jean-François Bibeault<sup>70</sup> a ensuite fourni une occasion supplémentaire de discussion portant sur la définition de l'objet de recherche. Cet expert en gestion intégrée de l'eau a contribué d'une manière particulièrement pertinente à la présente recherche en permettant de mieux situer la concertation dans une perspective à long terme. Ces diverses démarches ont permis de faire un retour sur la question de départ pour la préciser davantage.

#### **2.4.2.3 Problématique et définition du sujet**

L'étape suivante consistait à formuler la problématique et le sujet de recherche (Cf. Chapitre 1), en vue d'en faire ressortir les divers éléments à investiguer et d'identifier les questions de recherche en découlant.

Il s'agissait ensuite de procéder à l'opérationnalisation du problème à la base de la recherche. Selon Angers (1992 ; 102), «*ces différentes opérations consistent à transformer la question de recherche d'abord en une hypothèse*» et de cette dernière, «*on dégage les concepts qu'il faut analyser en vue de les concrétiser*». Cette étape a ainsi permis de formuler une première hypothèse et d'identifier certains concepts clés se rapportant à l'objet de recherche, tels la mobilisation et la participation publique.

Afin de sélectionner les trois cas à l'étude, a également été réalisée une recherche davantage ciblée sur les comités d'usagers de milieux hydriques dans le contexte québécois. Certaines expériences ont alors été documentées en participant notamment au 2<sup>e</sup> *Forum québécois sur la gestion de l'eau par bassin versant* tenu à Québec en mai 2002.

#### **2.4.2.4 Construction du modèle d'analyse**

Ont par la suite été choisis, les outils nécessaires pour procéder à l'enquête. Il s'agissait d'abord de construire le modèle d'analyse à partir des bases théoriques pertinentes à l'objet de recherche (cf. Section 2.2). Les théories de la mobilisation des ressources ont ainsi été identifiées, puisqu'elles permettent d'analyser le processus de mobilisation en apportant des éclaircissements importants sur les conditions spécifiques de démarrage des comités d'usagers à l'étude. L'analyse organisationnelle a également été retenue afin d'expliquer leur fonctionnement et leurs dynamiques internes. Ne s'appuyant pas uniquement sur l'un ou l'autre de ces modèles théoriques, le cadre d'analyse tente plutôt de concilier certains concepts clés qui en découlent en plaçant une emphase particulière sur l'analyse organisationnelle.

---

<sup>70</sup> Il s'agit de l'auteur de la thèse «*Limites à la gestion intégrée de l'eau au Québec : tension entre l'intégration et la fragmentation du territoire*» (1999).

Certains concepts directement reliés à l'objet de recherche, i.e. la participation publique, la concertation et la représentation des intérêts, ont également été documentés et analysés. S'ajoutant au cadre théorique, cette base conceptuelle a permis de construire une grille d'analyse des thèmes retenus (cf. sous-section Grille d'analyse).

A ensuite été réalisée une recherche documentaire afin d'identifier les renseignements disponibles sur les trois comités à l'étude ainsi que sur la *Politique nationale de l'eau*. Une enquête s'est par la suite avérée nécessaire afin de compléter cette collecte de données, dont celles portant sur certaines formalités quant aux conditions en présence lors du démarrage de ces comités d'usagers, d'une part, et d'autre part, en ce qui concerne le volet GBV de la *Politique nationale de l'eau*. De plus, il s'agissait d'investiguer le vécu des acteurs, afin de mieux saisir le processus de mobilisation et la dynamique interne de ces expériences au plan informel. C'est ainsi qu'il a été décidé de réaliser des entrevues, en considérant que «*l'entrevue permet finalement de capturer les perspectives individuelles à propos d'un phénomène donné et ainsi d'enrichir la compréhension de cet objet d'étude*» (Kvale, 1996, In Savoie-Zajc, 1997 ; 269). Il s'agit ainsi d'un échange au cours duquel le répondant :

*Exprime ses perceptions d'un événement ou d'une situation, ses interprétations ou ses expériences, tandis que, par ses questions ouvertes et ses réactions, le chercheur facilite cette expression, évite qu'elle s'éloigne des objectifs de la recherche et permet à son vis-à-vis d'accéder à un degré maximum d'authenticité et de profondeur* (Quivy et Campenhoudt, 1995 ; 194).

#### Entrevues semi-dirigées

Les entrevues sont généralement classées selon trois types, i.e. les entrevues non dirigées, semi-dirigées et dirigées. Dans le cas de l'analyse stratégique, Friedberg précise qu'est favorisée la tenue d'entrevues semi-dirigées ou dirigées. En ce qui concerne la présente recherche, il importe de laisser place à l'improvisation lors des entrevues, en considérant que les données à investiguer sont de type qualitatif en se rapportant notamment au vécu de certains acteurs. Il s'agit ainsi d'appliquer un certain degré de contrôle, tout en se gardant une marge de flexibilité et de souplesse, en considérant l'éventualité que certains répondants puissent ressortir plusieurs des éléments investigués dans un ordre différent de celui prévu par le schéma d'entrevue. Il a donc été décidé de réaliser des entrevues de type semi-dirigé, puisque de tels entretiens permettent d'approfondir les réponses obtenues tout en laissant une latitude quant à l'importance relative à accorder à chacun des sujets traités. Tel que le précise Savoie-Zajc (1997 ; 263), il s'agit d'une :

*Approche de recherche qui tente de comprendre le sens d'un phénomène à l'étude tel que perçu par les participants d'une recherche et qui utilise pour ce faire la dynamique de co-construction de sens qui s'établit entre le chercheur et les participants.*

L'interaction établie permet ainsi au chercheur de mieux saisir le vécu des répondants (Savoie-Zajc, 1997 ; 268). Selon Savoie-Zajc (1997 ; 268), «*c'est grâce à ce contact étroit avec chacun qu'il parviendra à dégager une nouvelle compréhension, fruit des interactions*».

### Choix des répondants

Le choix des personnes interrogées s'avère crucial. Ce processus de sélection détermine en effet la qualité et la pertinence des informations qui ne sauraient être obtenues autrement que par un entretien. Savoie-Zajc (1997 ; 274) précise que «*les répondants sont choisis, car ils sont réputés avoir une expertise pertinente par rapport à l'objet d'étude et ils sont capables de verbaliser celle-ci*». Des critères doivent ainsi être clarifiés pour sélectionner l'échantillon. Dans le cas des trois comités, ont été choisis les acteurs ayant été impliqués au cours du processus de formation des organismes à l'étude ou ayant joué un rôle clé à la suite de leur création. Il s'agissait donc d'acteurs ayant joué le rôle de mobilisateur et de membres actuels ou anciens siégeant au CA ou à la table de concertation. Afin d'obtenir un échantillonnage des plus complets tout en limitant le nombre de répondants, il importait de retenir au moins un représentant pour chacun des principaux secteurs d'activités ou groupes d'intérêt. Pour approfondir certains aspects du volet GBV de la *Politique nationale de l'eau*, il a été décidé de rencontrer deux hauts fonctionnaires du MENV qui en sont responsables. Il importait en effet d'analyser les expériences de gestion par bassin de ce point de vue pour pouvoir ensuite évaluer l'importance du soutien institutionnel en tant que facteur mobilisateur.

Kvale suggère que le nombre de répondants à inclure soit de dix à quinze personnes (Savoie-Zajc, 1997 ; 274). Dans le projet de recherche, il a été difficile de définir dès le départ le nombre exact de personnes à interroger. Ce sont les contacts préliminaires avec les organismes étudiés qui ont éventuellement permis d'identifier les principaux répondants potentiels. Une meilleure connaissance des acteurs ayant joué un rôle clé ou ayant été impliqués de manière significative dans le processus de création de ces trois organismes a ensuite permis d'ajouter des répondants.

### Schéma d'entrevue

Deux schémas d'entrevue ont été élaborés afin de faciliter la réalisation de ces entrevues et de permettre une certaine catégorisation des données ainsi collectées (cf. Annexe iv). Ces outils visaient à guider le chercheur en y précisant les mots clés des éléments à investiguer classés par thèmes. Certains d'entre eux étaient explicités par des questions d'orientations et des choix potentiels de réponse. C'est à partir des éléments à investiguer identifiés lors de l'étape précédente qu'ont été construits ces schémas d'entrevue. Il s'agissait, en l'occurrence, de traiter les questions qui n'avaient pas été documentées par la recherche bibliographique.

#### 2.4.2.5 Observations

Tel que précisé précédemment, une recherche documentaire a servi à recueillir l'information disponible relativement aux trois organismes à l'étude et à la *Politique nationale de l'eau*. Puis, des entrevues semi-dirigées ont été réalisées.

##### Préparation des entrevues

Il s'agissait d'abord d'établir un contact préliminaire par téléphone avec les divers répondants potentiels pour leur présenter l'objet de la recherche et leur demander s'ils étaient intéressés à participer à un entretien d'une durée d'environ quarante à quatre-vingt dix minutes. Après avoir obtenu leur accord, il s'agissait de prendre rendez-vous avec eux en déterminant une heure et un endroit précis. Ces conversations téléphoniques ont, dans certains cas, permis de collecter des informations pertinentes et de les consigner au dossier.

##### Nombre de participants

Au total, vingt et un participants ont finalement été interrogés, dont dix-neuf individus associés aux trois comités à l'étude et deux représentants du MENV responsables de la PNE.

##### Enregistrement des entrevues

Ces entretiens ont été enregistrés sur bande magnétique, à l'exception de deux d'entre eux qui ont dû être réalisés par téléphone, suite à l'annulation des rencontres. Il a ainsi été important de demander à chaque personne, en début d'entrevue, si elle avait objection à ce que l'entrevue soit enregistrée, en lui précisant le caractère anonyme et confidentiel des informations qui en découleraient (cf. sous-section Confidentialité).

##### Déroulement des entrevues

Le succès des entretiens reposait sur le climat de confiance qui devait en toute nécessité s'établir dès le départ, avec chacun des répondants. Il importait d'abord de les remercier sincèrement de bien vouloir consacrer du temps à cette entrevue et de leur présenter ensuite les intentions du projet de recherche selon leur degré d'intérêt. Vu le caractère semi-dirigé de ces entrevues, le traitement des questions prévues dans le schéma d'entrevue a pu varier selon le contenu des informations autrement fournies par les répondants. Il a également été important d'adapter ces questions en fonction du rôle et du groupe d'intérêt des répondants. Au cours de ces entrevues, le chercheur devait en tout temps se montrer ouvert et compréhensif envers l'interviewé.



À la suite de cette étape d'observations sur le terrain, il a été nécessaire de faire un retour sur le cadre théorique et conceptuel. Ce processus itératif a alors permis d'adapter et d'explicitier certains concepts théoriques qui avaient été abordés dans le cadre de la réalisation de cette enquête, tel celui portant sur le mode de régulation.

### Confidentialité

En début d'entrevue, une entente de confidentialité et d'anonymat a été conclue avec chacune des personnes rencontrées. Celle-ci avait pour but de prévenir le refus potentiel de certains répondants à participer.

Pendant la réalisation des entretiens, il est arrivé que certains répondants demandent la fermeture momentanée du magnétophone pour dévoiler certaines informations. Ces données à caractère confidentiel, ont bien sûr reçu un traitement particulier<sup>71</sup>.

Plusieurs stratégies de rédaction ont été adoptées pour respecter cet engagement relatif à la confidentialité. Il importait en effet de prendre le maximum de précautions, tout en utilisant l'essentiel des informations recueillies. Une des stratégies retenues pour y arriver a consisté à ne jamais révéler l'identité des répondants. De plus, la plupart des données découlant des entretiens ont été traitées en les intégrant dans des énoncés généraux. Quelques citations<sup>72</sup> révélatrices ont été insérées dans l'analyse monographique, mais seule la provenance de ces répondants a parfois été spécifiée<sup>73</sup> et l'emploi du masculin a été généralisé afin de protéger l'anonymat. Le cas échéant, il s'agissait de mettre en contexte ces citations qui autrement auraient perdu de leur pertinence. Ces précisions ont été apportées avec le souci d'apporter le meilleur éclairage possible sans pour autant prendre le risque de causer le moindre tort aux personnes impliquées. Il est à espérer que cet objectif a bien été atteint dans tous les cas. Sinon, des excuses très sincères s'imposent.

#### **2.4.2.6 Analyse des données**

Il s'agissait ensuite de procéder à l'analyse de contenu des données brutes<sup>74</sup> ainsi recueillies sur le terrain. Celles-ci ont d'abord été classées en fonction de chacune des études de cas. Ce traitement était de caractère monographique puisque ces analyses ont été conduites à tour de rôle.

---

<sup>71</sup> Ces informations ont seulement été prises en considération dans l'analyse de contenu sans les expliciter dans la rédaction.

<sup>72</sup> Il est à noter qu'a été réalisée une révision linguistique des citations insérées dans la recherche.

<sup>73</sup> I.e. le secteur d'activité, le groupe d'intérêt ou l'organisme qu'ils représentaient.

<sup>74</sup> Ces données brutes comprenaient les notes et les enregistrements des entrevues ainsi que les données compilées découlant de la recherche documentaire.

### Transcription des entrevues

Les enregistrements ont ensuite été transcrits par *verbatim*. Bien que cette méthode soit fastidieuse à réaliser, elle permet d'inscrire les mots justes employés par le répondant, tout en notant ses expressions sonores, tels ses hésitations et ses éclats de rires, le cas échéant. Plutôt que littérale, cette transcription n'a été que partielle. Ont en effet été retranchés certains passages difficilement audibles de l'enregistrement, de même que les informations non pertinentes, i.e. les digressions et les informations non liées à l'objet de recherche. Les thèmes et les mots clés du schéma d'entrevue ont servi de lignes directrices pour organiser ces informations. L'ordre chronologique dans lequel se sont déroulées les entrevues n'a donc pas été nécessairement respecté.

### Grille d'analyse

Une grille d'analyse comprenant les différents éléments à investiguer a par ailleurs été élaborée afin de faciliter le traitement monographique (cf. Figure 2.3). Y sont repris trois concepts faisant référence aux principales étapes du processus de formation de ces comités, i.e. la mobilisation, la cristallisation et la régulation. Découlant des bases théorique et conceptuelle, les éléments à investiguer ont ainsi été classés en fonction de ces trois thèmes généraux. Il est à noter que parmi ces éléments, celui qui est relié aux jeux d'acteurs n'est pas analysé en profondeur<sup>75</sup>.

Figure 2.3 – Grille d'analyse

Thèmes généraux	Éléments à investiguer
Conditions favorables au processus de mobilisation	Élément(s) déclencheur(s)
	Acteur(s) mobilisateur(s)
	Ressources financières, matérielles et techniques
	Appui politique
	Volonté locale et régionale
	Motivation et intérêt des acteurs
Cristallisation de l'organisation	Structure de gestion et modalités décisionnelles retenues
	Ressources et financement
	Enjeux soulevés et actions identifiées
Le mode de régulation <sup>76</sup>	Mécanismes de représentation
	Prise de décision
	Jeux d'acteurs
	Mécanismes de consultation publique

Source : Valérie-Anne Bachand

<sup>75</sup> En considérant que l'étendue de la recherche et le temps qui y était alloué ne permettaient pas une analyse poussée de cet élément.

<sup>76</sup> Le thème général du mode de régulation ne fait pas l'objet d'une analyse approfondie en considérant qu'il s'agit d'un phénomène d'ensemble auquel se rattachent plusieurs éléments qui débordent le cadre de la présente enquête.

Barouch (1989 ; 222) est d'avis qu'une telle grille de lecture représente une garantie «*pour se prémunir d'éventuelles dérives liées à une trop grande subjectivité*». Cet outil a en effet permis de mieux circonscrire les données à analyser et à interpréter.

En considérant le caractère essentiellement subjectif de ces données, Friedberg (1988, In Gareau, 2000 ; 27) précise que c'est «*la comparaison entre les multiples témoignages recueillis, souvent contradictoires, qui autorise le chercheur à dépasser la subjectivité de chacun et à reconstituer l'ensemble du système humain de l'organisation*». Il s'agissait, en l'occurrence, de comparer les témoignages des différents répondants d'un même cas étudié. Les résultats de l'enquête ont également été colligés avec les données découlant de la recherche documentaire. Les constats qui ont suivi ont notamment permis de reconstituer la chronologie des événements pour chacun des cas étudiés et également de mieux saisir les règles et les jeux des divers acteurs impliqués à chacune des étapes.

#### **2.4.2.7 Résultats**

Cette dernière étape a consisté à interpréter les résultats de l'analyse monographique par un examen transversal des trois cas à l'étude (cf. Chapitre 4). Ils ont ainsi été mis en parallèle pour les confronter les uns aux autres à partir de thèmes particuliers. Ces thèmes ont trait aux éléments d'investigation présentés précédemment : les conditions de démarrage, la composition, le territoire d'intervention, le financement et les mécanismes de participation publique. Ce croisement horizontal a permis de dégager de ces expériences des constantes et des régularités permettant de répondre aux questions de recherche.

A partir de ces résultats, la discussion a finalement été élargie pour englober la *Politique nationale de l'eau*. A ainsi été commentée la façon dont le gouvernement québécois prévoit soutenir et encadrer les comités de bassin existants de même que les nouveaux organismes découlant de la liste des trente-trois bassins versants prioritaires.

## **2.5 CONCLUSION**

Les bases théorique, conceptuelle et méthodologique de la recherche étant maintenant bien identifiées, il sera possible, dans le prochain chapitre, d'examiner de façon systématique l'expérience des trois comités à l'étude. Le COGEBY, la Table de concertation du lac Taureau (TCLT) et le COBARIC y sont ainsi analysés selon un traitement monographique.

## CHAPITRE 3

---

### MONOGRAPHIES DES ÉTUDES DE CAS

#### 3.1 INTRODUCTION

Ce chapitre décrit, sous forme de monographies, l'expérience des trois comités à l'étude, i.e. le COGEBY, la Table de concertation du lac Taureau (TCLT) et le COBARIC. Pour chacun d'entre eux, il présente les conditions en présence lors de leur démarrage et il documente les enjeux territoriaux identifiés par ces organismes. Il décrit enfin les modalités retenues quant aux règles décisionnelles et les mécanismes informels qui permettent d'en saisir le mode de régulation.

#### 3.2 LE COGEBY

Le bassin versant de la rivière Yamaska a une superficie de 4 784 km<sup>2</sup> (cf. Carte 3.1), dont une portion de 63% est utilisée à des fins agricoles. (MEF ; 1998). En 1995, environ 236 000 personnes habitaient à l'intérieur du bassin (MEF, 1998). Selon les données de 1994, 226 320 hectares de terres hébergeant 314 508 unités animales appartenaient à 3 811 producteurs agricoles (MENV, 1999b). Ces derniers comptent donc pour moins de 2% de la population du bassin (MENV, 1999b). La vocation agro-alimentaire de cette région semble incontestable.

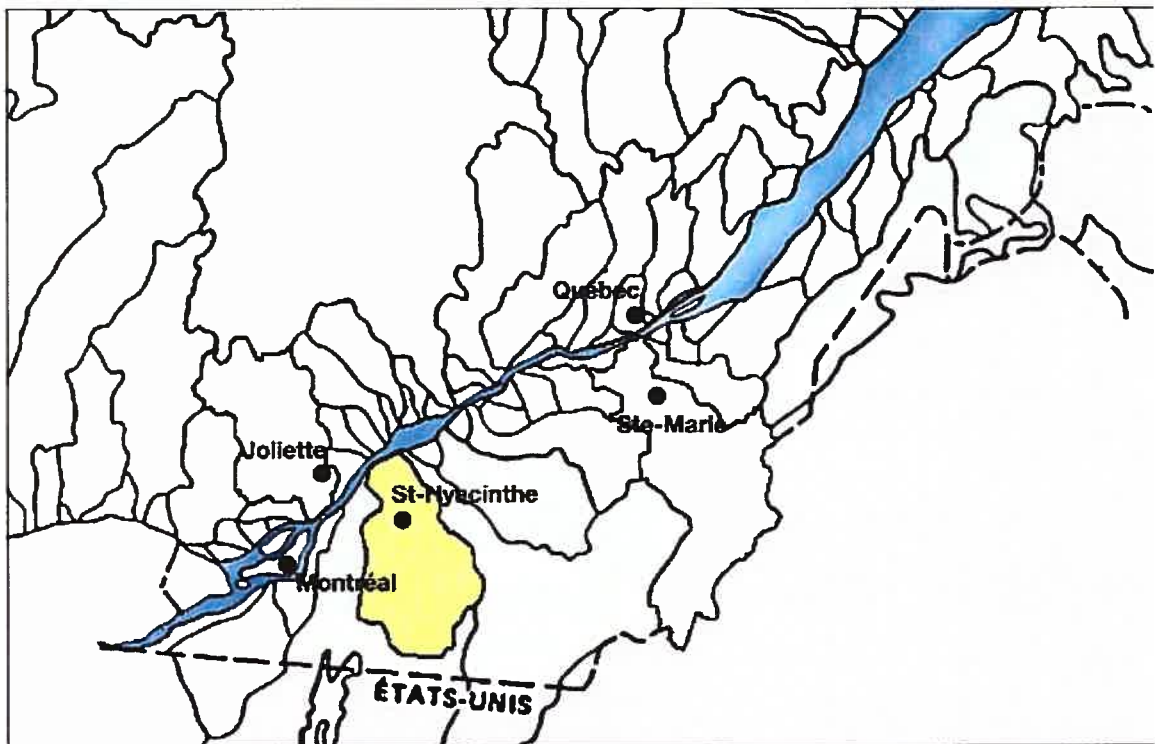
Avec une qualité de l'eau qualifiée de mauvaise à très mauvaise, ce bassin représente l'affluent le plus pollué du fleuve Saint-Laurent (MENV, 2001a). Selon Groison et al. (2000 ; 71),

*Depuis 1979, la qualité des eaux du bassin versant de la rivière Yamaska s'est améliorée en raison des interventions d'assainissement urbain, industriel et agricole. Par contre, en 1997, l'évaluation de la qualité des eaux varie toujours de bonne, dans certains secteurs, à mauvaise ou très mauvaise sur presque toute la longueur [...]. Les secteurs en amont sont moins pollués alors qu'au fur et à mesure que l'eau sillonne le bassin, elle est enrichie par les matières fertilisantes d'origines agricole et urbaine et contaminée par les rejets industriels.*

Le bassin hydrographique de la rivière Yamaska a été l'objet du premier plan d'aménagement par bassin au Québec dans les années 1970. En juillet 1968, le gouvernement du Québec l'a en effet identifié comme zone prioritaire d'intervention et a ensuite procédé à la création d'une Mission interministérielle mandatée aux fins de réaliser ce projet d'aménagement. Bibeault (1997 ; 333) précise que la justification de ce plan découlait «*d'une sensibilité particulière aux problèmes de*

pénuries d'eau pour certaines municipalités en croissance, et d'une volonté de satisfaire des usages multiples et simultanés». Ce plan a permis la réalisation de certaines infrastructures, telles des ouvrages de régulation, de même que d'irrigation et de drainage des terres agricoles<sup>77</sup>. Plutôt qu'un projet de gestion intégrée à l'échelle du bassin, il s'agissait d'un «bricolage de projets permettant à chacun de marquer son propre territoire» (Bibeault, 1997 ; 334). Quatre logiques de régulation<sup>78</sup> ont ainsi dominé, i.e. celle du génie hydraulique et des agronomes, celle du sanitaire et de l'hygiéniste, celle de la protection des milieux naturels et du prélèvement rationnel des ressources et enfin, celle du développement régional. En 1978, s'est amorcée une révision de ce plan d'aménagement. Ce dernier a finalement été abandonné en 1980 (Bibeault, 1997 ; 338).

Carte 3.1 – Localisation du bassin versant de la rivière Yamaska



Source : MENV (1999b)

### 3.2.1 Processus de mobilisation

Cette section présente le processus de mobilisation conduisant à la mise en place du COGEBY. Elle fait ressortir les conditions favorables à son démarrage à la fin des années 1990.

<sup>77</sup> Selon Bibeault (1997 ; 335), «l'aménagement se confond ici avec la mise en place d'équipements. En des termes économiques, il s'agit d'une gestion de l'eau par une politique axée sur l'offre, alors qu'en des termes techniques il est question d'une optimisation et d'une régularisation de l'écoulement et du stockage de l'eau».

<sup>78</sup> Il s'agissait en fait des logiques professionnelles des divers acteurs institutionnels concernés par le projet (Bibeault, 1997 ; 333).

### 3.2.1.1 Conditions favorables au démarrage du comité provisoire

Près de dix-huit années se sont écoulées avant que le bassin de la rivière Yamaska fasse à nouveau l'objet d'une attention particulière. Au printemps 1998, le Conseil régional en environnement de la Montérégie (CREM) a en effet organisé trois journées d'ateliers intitulés «Au fil de l'eau» pour traiter respectivement des bassins de la rivière Yamaska et de la rivière Richelieu ainsi que du tronçon de la rive sud du fleuve (section Boucherville-Contrecoeur).

Selon le président du CREM à ce moment, l'intention, en organisant ces activités, consistait à développer une vision propre de GBV pour la région montréalaise et ainsi inciter le milieu à se prendre en main et à entreprendre une gestion par bassin pour les deux rivières n'ayant pas encore mis sur pied un tel projet, en l'occurrence, les rivières Yamaska et Richelieu<sup>79</sup>. De plus, le président à l'époque du CREM n'était pas en accord avec l'approche technocratique du modèle de GBV proposé par le COBARIC<sup>80</sup>. Il visait plutôt à créer une force régionale pour faire pression sur le gouvernement quant à l'attitude à adopter en matière de GBV pour l'ensemble du territoire québécois. Or, «*au cours des assemblées de plénière de ces journées, les participants ont unanimement et prioritairement convenu que la Montérégie devait s'engager le plus tôt possible dans la gestion de ses eaux par bassin versant*» (Groison et al., 2000 ; xv).

Selon certains répondants de l'enquête, il semble que ces ateliers aient connu un taux de participation important. Dans le cas du bassin de la Yamaska, 90 personnes étaient présentes. Dans ce contexte :

*Le CRE Montérégie s'est senti interpellé et a accepté d'entreprendre, avec des partenaires du milieu, une démarche de sensibilisation sur la gestion intégrée des ressources et des activités par bassin versant sur les territoires non encore couverts par un organisme de bassin versant* (Groison et al. ; xv).

Lors de la tenue de l'atelier du bassin de la Yamaska, certains participants ont discuté entre eux de leur intérêt à prendre en main un tel projet. Les assistants intéressés à le poursuivre ont alors été invités à s'identifier et à décrire leur disponibilité. Selon certains membres du COGEBY qui y étaient présents, cette activité a été déterminante puisqu'elle a représenté une première occasion de rassemblement.

À la suite de ces ateliers, l'un des participants travaillant à la Ville de Saint-Hyacinthe a été contacté par le CREM aux fins de mobiliser des individus et de devenir le responsable du projet. Ceci a permis d'en assurer un certain suivi. Plus d'un an plus tard, à l'été 1999, le CREM a contacté les

<sup>79</sup> À l'époque, la Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay (SCABRIC) et la Corporation du bassin versant de la Baie Missisquoi existaient déjà dans la région.

<sup>80</sup> Il était selon ce dernier inapproprié de mettre en place des agences de l'eau ayant un pouvoir de taxation et représentant un pallier de gouvernement supplémentaire.

participants potentiellement intéressés à la fondation d'un comité de GBV pour la rivière Yamaska en vue de les inviter à se rassembler à nouveau pour un déjeuner-rencontre. Hormis quelques conversations téléphoniques entre certains individus, il s'agissait de la première action officielle visant à démarrer le projet. Une dizaine de personnes y étaient présentes, dont des intervenants du milieu et deux représentants du CREM. Ces derniers souhaitaient s'impliquer au démarrage du comité afin de s'assurer que le milieu prenne en main l'opération. Quant aux autres participants, ils souhaitaient certes que leur organisme s'implique, mais ils espéraient également trouver d'autres partenaires intéressés à prendre part au projet. Lors de cette rencontre qui devait s'avérer décisive, les représentants du CREM ont informé les participants qu'une subvention de 10 000\$<sup>81</sup> pourrait être mise à leur disposition s'ils étaient intéressés et motivés à former un organisme de bassin versant (OBV). En acceptant d'aller de l'avant, les personnes présentes ont formé, *de facto*, le comité provisoire et ils ont choisi l'employé de la Ville de Saint-Hyacinthe présent pour en assumer la présidence.

La réflexion de départ de créer un tel projet, notamment pour la rivière Yamaska, semble avoir pris son origine d'une instance régionale, en l'occurrence le CREM. Sans un tel support à ce moment, il est difficile de savoir quand un tel organisme aurait pu voir le jour. Bien que le CREM ait joué un rôle déterminant, plusieurs ont fait mention que la seule invitation de leur part n'aurait pas suffi pour assurer la mise en place de cet OBV. Sans une volonté déjà présente du milieu, cet organisme n'aurait sans doute pas émergé. Parmi les fondateurs, celui qui avait été mandaté par le CREM dès le départ et qui est ensuite devenu le président du comité provisoire, fait certainement partie de ceux qui ont le mieux réussi à rallier des gens au projet. Ce dernier, en l'occurrence, pourrait donc être qualifié d'acteur mobilisateur. De plus, selon un participant, environ la moitié des individus qui étaient présents dans le premier CA partageaient une motivation importante. Un autre répondant a relevé l'importance de l'implication personnelle. Or, il semble que la motivation à s'impliquer dans une action collective soit liée en grande partie à l'un ou l'autre des volets de la notion d'intérêt : commun ou personnel. La citation suivante relevée par un membre fondateur illustre bien la chose : *«mais il faut dire que chacun avait ses intérêts»*, en spécifiant que les représentants de l'environnement manifestaient des intérêts collectifs par conviction, tandis que d'autres avaient des intérêts personnels à protéger ou à défendre. A titre d'exemple, les représentants de l'UPA *«viennent un peu pour soigner leur image... Ce sont des intérêts un peu politiques, entre guillemets»*, bien que selon ce dernier, la majorité d'entre eux souhaite faire une agriculture la plus propre possible. D'ailleurs, l'un des représentants du monde agricole a mentionné que son organisation, en l'occurrence l'UPA, voulait absolument qu'il y ait quelqu'un de l'organisme qui suive le projet de création du COGEBY. C'est ainsi que ce dernier a été mandaté pour représenter cette organisation. De plus, il a spécifié que son but *«était qu'il y ait une représentation équitable pour les agriculteurs»*. Ce dernier a fait l'affirmation suivante : *«j'ai toujours comme principe que si on ne veut pas se faire organiser, il faut être là»*. Finalement, l'un des

---

<sup>81</sup> Ce montant a été obtenu par le CREM de la part de Gazoduc TQM.

répondants a spécifié à propos des ingénieurs-conseil, qu'«eux autres aussi y voient éventuellement peut-être des retombées». En effet, ces derniers peuvent par exemple en profiter en établissant des contacts et en faisant la promotion de leur expertise en vue de se créer une clientèle dans le domaine de l'agroenvironnement. Selon lui, à part ces intérêts économiques, certains d'entre eux croient également à l'amélioration de l'environnement par souci du bien commun. Un autre participant a fait l'affirmation suivante à propos du président fondateur : *«il est motivé, ça doit être par conviction, parce qu'à part ça, [...] je serais bien surpris qu'il en retire un autre profit»*.

Par ailleurs, parmi les personnes interrogées, nul n'était au courant du projet d'aménagement des eaux du bassin de la Yamaska réalisé dans les années 70. Le projet actuel de GBV ne semble donc pas être en continuité avec ce plan d'aménagement, puisque le document intitulé «Profil du bassin versant de la rivière Yamaska» ne mentionne pas son existence dans le chapitre «Historique du bassin versant».

Étant la rivière la plus polluée au Québec<sup>82</sup>, le problème de la qualité de l'eau de la rivière Yamaska semble avoir été la préoccupation commune des acteurs fondateurs. En effet, tel que le précise l'un des membres fondateurs : *«nous étions un gang préoccupé par la pollution de la rivière qui a décidé de se prendre en main»* (Fontaine ; 2000). Par contre, ça ne semble pas avoir été l'élément déclencheur de cette action collective puisque la problématique de la pollution des eaux de la Yamaska remonte aux années 70<sup>83</sup>.

Selon plusieurs interviewés, l'élément déclencheur du démarrage du COGEBY semble avoir été la subvention du CREM, spécifiquement mise à la disposition des acteurs du milieu pour former un OBV. Cette dernière visait à diffuser de l'information et à concerter les membres à former un comité provisoire de GBV. Selon l'un des participants, sans les ressources financières nécessaires, il leur paraissait difficile de mettre en œuvre un tel projet. Selon ce dernier, la mobilisation venait ainsi à la fois de l'extérieur et de l'intérieur du bassin, en précisant :

*On n'avait pas toute l'énergie (requis pour) se rassembler tout le monde ensemble. Mais tout le monde à quelque part voulait. Il y avait d'abord avant ça, cette volonté de faire quelque chose. Oui, dans le fond ils [le CREM] ont permis que ces gens-là se rassemblent. [...] Si c'était (juste) le CREM qui avait poussé l'opération, ce ne se serait pas fait, je pense. Fallait vraiment qu'il y ait du monde qui s'y implique.*

En effet, il semble qu'une volonté de vouloir changer les choses était présente parmi plusieurs acteurs du milieu, mais ces derniers n'avaient pas jusqu'alors les ressources et les moyens de leur ambition. Au sujet des conditions favorables au démarrage de l'organisme, un participant a en effet

---

<sup>82</sup> Selon les données du MEF (1997).

<sup>83</sup> Tel que le mentionne le Plan Yamaska (Boisvert, 1976 ; xx).



déclaré : *«il y avait une volonté dans la population. Et il y avait le CREM qui a été un coordonnateur, une étincelle [...] qui apportait un certain financement, un certain soutien. Je pense que tout ça ensemble a fait que ça a débouché».*

### 3.2.1.2 Mise en place du comité provisoire

Le 15 septembre 1999, s'est tenue la première réunion officielle du comité provisoire de gestion du bassin versant de la rivière Yamaska. Le CREM n'a participé qu'à cette première réunion. Le comité provisoire s'est alors donné comme premier mandat de sensibiliser et de susciter l'intérêt du milieu à former un organisme officiel de GBV, i.e. de *«rassembler tous les intervenants situés sur le bassin versant afin de mettre en place une table de concertation au mois de mars 2000. Celle-ci établirait l'ordre de priorité des actions à effectuer sur le territoire dans un esprit de développement durable»* (Bisson, 1999). Il s'agissait alors de mobiliser le plus grand nombre possible de membres pour assurer le succès de l'assemblée constituante et démontrer une légitimité incontestable de l'organisme aux yeux du gouvernement.

Ce comité provisoire avait un caractère *ad hoc* en ce qu'il rassemblait la totalité des personnes qui pouvaient contribuer au démarrage du projet. Il comprenait une partie de ceux qui étaient présents à la toute première rencontre (lors du déjeuner-rencontre) ainsi que d'autres individus mandatés par autant d'organisations. Il était ainsi composé de sept représentants des organismes suivants : F. Bernard Expert Conseil, l'Association de Chasse et Pêche de l'Estrie (ACPE), la Ville de Saint-Hyacinthe, le Comité des citoyens et citoyennes pour la protection de l'environnement maskoutain (CCCPEM), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ)<sup>84</sup>, le Comité agroenvironnemental multipartite du bassin de la Yamaska<sup>85</sup> (CAMBY) et le Comité de survie du lac Waterloo. Au départ, c'est le CREM qui avait recensé ces secteurs d'activités en vue de réunir tous les usagers du territoire. Il a été mentionné par un participant que *«le CREM voulait (entre autres) des gens du ministère et les organismes en environnement».*

Le comité provisoire a dû répondre aux exigences légales qui sont reliées au processus de mise en place d'un OSBL. Avant d'être formellement créé, le COGEBY a en outre nécessité le parrainage d'un organisme déjà accrédité pour chapeauter l'opération. En effet, une telle procédure était nécessaire pour que le COGEBY puisse être admissible à des subventions. Le CAMBY avait d'abord été identifié en tant qu'organisme parrain, mais ce dernier a refusé afin de conserver sa vocation de départ. C'est plutôt l'ACPE qui a joué un rôle déterminant dans le démarrage du COGEBY en le parrainant. C'est donc grâce à cette association que l'organisme a pu bénéficier de

<sup>84</sup> Il semble que ce soit le CREM qui ait invité le MAPAQ à se joindre au comité provisoire, considérant qu'il s'agissait d'un joueur important dans cette région à vocation agricole.

<sup>85</sup> *«Ce comité travaille conjointement avec l'Association de gestion des engrais organiques (AGEO) et tente de solutionner certains problèmes générés par les activités agricoles, principalement la gestion des fumiers dans le bassin de la rivière Yamaska»* (Groison et al., 2000 ; 84).

deux programmes de subvention au cours des premiers mois de son existence. D'abord, un programme d'embauche a permis de recruter la directrice en octobre, puis ensuite, la subvention de 10 000 \$ de la part du CREM.

Puis, le comité s'était donné comme objectif de départ de se faire connaître afin de sensibiliser la population et les organismes concernés à la GBV. Pour ce faire, ils ont d'abord tenu des rencontres sectorielles pour présenter le projet à certains intervenants ciblés du milieu. En vue de la tenue de ces campagnes de sensibilisation locales, les responsables ont envoyé en novembre, une lettre aux onze MRC présentes dans le bassin pour les informer du projet ainsi que pour leur demander leur participation et leur appui financier. Ils ont ensuite rencontré de novembre à mars la plupart des MRC concernées (St-Hyacinthe, St-François, Rouville, Bas-Richelieu, Drummond, les Maskoutains, Acton, Haute-Yamaska, Val-St-François et Brome-Missisquoi) pour les sensibiliser davantage au projet. Le milieu municipal ne semble pas avoir été très empressé à collaborer. Selon un participant, le commentaire le plus souvent répété du milieu municipal jugé par lui comme étant *a priori* «conservateur» était le suivant : *«vous n'êtes pas encore organisés. [...] Faites vos preuves, puis après ça, on verra»*. Bien qu'aucune MRC n'ait à ce moment contribué financièrement au projet<sup>86</sup>, un certain appui a tout de même été reçu de la part de certaines d'entre elles.

En ce qui a trait aux intervenants du milieu agricole, des rencontres ont été tenues afin de leur exposer le projet et de les inviter à y prendre part. En novembre et décembre 1999, le projet a été présenté au CAMBY ainsi qu'aux comités locaux en agriculture durable de l'UPA Saint-Hyacinthe. Le mois suivant, le comité de bassin de la Richelieu (le COVABAR) et le COGEBY ont tenu une journée d'ateliers aux CA des comités locaux en agriculture durable de l'UPA Saint-Hyacinthe<sup>87</sup>. Le Syndicat de base de la Vallée Dorée a également été rencontré en mars 2000.

En ce qui concerne les députés provinciaux et fédéraux concernés, le COGEBY leur a tous envoyé une demande de soutien financier en les invitant aux rencontres de sensibilisation et d'information. Selon l'un des répondants, certains d'entre eux ont offert leur appui plus rapidement et de façon plus spontanée que les élus municipaux. Parmi ces derniers, Bernard Landry, le député provincial de Verchères et Diane St-Jacques, la députée fédérale du comté de Shefford, ont offert un soutien financier dès les mois suivants.

De plus, concernant le secteur de l'environnement, des membres du comité provisoire ont présenté le projet à la table de concertation en environnement du Bas-Richelieu en janvier 2000.

<sup>86</sup> La MRC La Haute-Yamaska avait malgré tout adopté une résolution de soutien financier de 4 000\$ conditionnelle à un budget équilibré de la part de l'organisme d'ici la fin de décembre 2000.

<sup>87</sup> Une cinquantaine de participants y étaient présents.

Le comité provisoire a également organisé des séances publiques d'information et de sensibilisation visant d'une part, à informer la population sur l'état de la rivière et, d'autre part, à la motiver à participer au projet en vue de la fondation de l'organisme. Ces séances comptaient ainsi «outiller les intervenants et la population sur le sujet «bassin versant» afin qu'ils puissent prendre une décision éclairée concernant la structure qu'ils voudront mettre en place» (COGEBY, 2000).

Pour en faire la promotion, ils ont préalablement convoqué les médias par voie de communiqués les invitant à deux conférences de presse, la première à St-Hyacinthe et l'autre à Sorel. Au cours des mois de janvier et février, ont ainsi été organisées à différents endroits à l'intérieur du bassin (St-Hyacinthe, Granby et Acton Vale), trois séances publiques avec la participation du MENV et du MAPAQ. La permanence a préalablement fait l'inventaire des organismes et des intervenants de tous les secteurs d'activités concernés du milieu afin de les inviter à l'assemblée constituante. Bien que les résultats de ces rencontres auraient pu servir à définir les modalités de la structure de l'organisme et éventuellement à établir un plan d'action triennal, il semble que l'objectif visé se limitait plutôt à susciter l'intérêt afin de réunir un nombre suffisant de personnes pour constituer une base à la fois large et solide. Selon un répondant, la tenue de ces rencontres visait en effet à attirer des membres en provenance de l'ensemble du territoire visé et non uniquement de la Ville de Saint-Hyacinthe.

Le bilan des conférences de presse ainsi que des séances publiques a été très satisfaisant en terme de participation (cf. Tableau 3.1) et il semble que la majorité des participants aient adhéré à l'organisme. C'est le secteur municipal qui a été le mieux représenté. Ses représentants étaient surtout composés d'élus municipaux (35 personnes) et de représentants des MRC (seulement six sur les onze MRC concernées). Ont également été largement représentés : le milieu agricole, le secteur de la faune, les citoyens à titre individuel (surtout à Granby et à Saint-Hyacinthe), les groupes environnementaux, le secteur de l'économie (dont 4 industries et 7 firmes de consultants) ainsi que les députés. Par contre, certains groupes n'ont que faiblement participé à ces rencontres, notamment dans le secteur du loisir, du tourisme et de la culture. Il en va de même des regroupements sociaux et de citoyens ainsi que des organismes de bassin ou de rivière, des associations de riverains et des ZIP. Au total, ces rencontres ont réuni 172 participants, dont plus d'une soixantaine à la séance de Saint-Hyacinthe qui a été la soirée ayant connu le meilleur taux de participation. En somme, le comité provisoire du COGEBY :

*A travaillé fort pour sensibiliser les différents intervenants régionaux et organiser des rencontres d'information grand public. Il fallait pouvoir mesurer l'intérêt des partenaires potentiels pour ce genre de dossier et identifier les gestes à poser, chacun dans sa sphère d'activités, pour arriver à la mise sur pied d'un organisme permanent (Bisson, 2000).*

Tableau 3.1 – Participants aux conférences de presse et aux séances publiques tenues en 2000

Participants	Nombre	%
Secteur municipal (élus, MRC et employés)	46	26,7%
Secteur agricole	21	12,2%
Secteur de la faune	19	11 %
Citoyens	17	9,9 %
Groupes environnementaux	15	8,7 %
Secteur de l'économie (organismes, industries, firmes)	15	8,7 %
Médias	9	5,2 %
Ministères	7	4,1 %
Milieu scolaire	6	3,5 %
Énergie (Hydro-Québec et Gazoduc TQM)	3	1,7 %
Députés (et représentants)	3	1,7 %
Groupes de citoyens et sociaux	3	1,7 %
Loisir, tourisme et culture	2	1,2 %
Parc Canada et forêt	2	1,2 %
Assainissement des eaux – eau potable	2	1,2 %
Direction de la Santé publique	1	0,6 %
ZIP, organismes de bassin, de rivière et de riverains	1	0,6 %
Total	172	100 %

Source : Adapté de COGEBY (2000d)

### 3.2.2 Cristallisation de l'organisation

Dans cette section, il s'agit de documenter la structure de gestion qui a été décidée par les membres du comité provisoire en vue de l'assemblée constituante du COGEBY. Il s'agit ensuite de relever les ressources mises à leur disposition par ses partenaires ainsi que d'identifier les enjeux soulevés par l'organisme et les actions d'intervention qu'ils ont identifiées.

#### 3.2.2.1 Structure de gestion et modalités décisionnelles retenues

L'organisme a été enregistré légalement le 31 janvier 2000, lors de la signature de ses lettres patentes. Par la suite, les membres du comité provisoire ont dû définir la structure de l'organisme et son mode de fonctionnement en vue de le présenter à ses membres lors de l'assemblée de constitution de l'organisme. Dans ce processus de réflexion, quatre étudiants de la maîtrise en environnement de l'Université de Sherbrooke, en collaboration avec le CREM, le COGEBY et le COVABAR, ont réalisé un rapport ayant comme objectif de «*proposer un mode organisationnel pour la mise en place de la table de concertation représentant les réalités propres de chacun des bassins*» (COGEBY, 2000)<sup>88</sup>. Le modèle présenté par ces derniers comprend une dizaine de comités de sous-bassin chapeautés par un comité de bassin. Le CA du comité de bassin compte 28 à 30 personnes, dont 8 à 10 représentants des comités de sous-bassin ainsi que 19 membres représentant divers secteurs d'activités concernés (cf. Figure 3.1). Le nombre de sièges varie ainsi

<sup>88</sup> Pour ce faire, ils ont élaboré un sondage qu'ils ont distribué aux participants des séances publiques dans le but de leur demander leur vision d'un modèle de gestion. La structure proposée repose à la fois sur les résultats de cette enquête et sur un bilan de certaines approches internationales de GBV.

de 2 à 3 selon le secteur d'activité. Finalement, le rapport propose la mise sur pied d'un comité technique pour compléter le tout.

Figure 3.1 – Collèges électoraux proposés par les étudiants de l'Université de Sherbrooke

Secteurs représentés	Sièges alloués
Économie et industrie	3
Santé et social	2
Environnement	3
Ressources naturelles	2
Municipal	3
Agriculture	3
Tourisme, loisirs et culture	3
Total	19

Source : Bingelli et al. (2000)

Tel que l'indique l'un des membres fondateurs, ces propositions n'ont pas tellement influencé la structure adoptée par le comité provisoire, puisque le monde agricole n'approuvait pas le faible nombre de sièges qui lui était alloué. Le mode organisationnel choisi résultait plutôt d'un processus de négociation. Avant d'aller en assemblée de constitution, les discussions au sein du CA quant à l'adoption d'une structure et d'un mode de fonctionnement ont représenté selon un membre, *«la partie qui a toujours été la plus houleuse»*. Certains ont précisé que cette période a représenté un moment chaud au sein du comité provisoire. L'un d'entre eux a mentionné qu'au cours des mois précédents, les rapports entre les membres du CA avaient été plutôt conviviaux. Ce n'est que lors de la réunion où ont été mises sur la table les propositions de mécanismes de représentation que le climat est devenu conflictuel. L'un des participants a précisé qu'un nouveau représentant du monde agricole est venu siéger à la table juste avant cette réunion ayant comme objet de définir la structure de gestion de l'organisme. Par ailleurs, il semble que des discussions aient eu lieu entre certains membres du CA préalablement à cette réunion, ce qui laisse croire que certaines orientations avaient déjà été décidées par certains administrateurs en dehors du cadre formel de prise de décision. Selon certains participants, de nombreuses négociations ont alors été nécessaires au sein du CA pour définir un mode de gestion. En réponse à la structure proposée, le secteur agricole réclamait la moitié des sièges... sans quoi il menaçait de quitter l'organisme. C'est alors que le secteur municipal a réagi fortement pour être suffisamment représenté et que le secteur de l'environnement a fait un chantage similaire. Ces discussions portaient également sur la division du bassin en fonction des sous-bassins ou des grands centres urbains.

N'ayant pas réussi à obtenir de consensus lors de cette réunion, ils ont dû fixer une rencontre spéciale juste avant l'assemblée de constitution. Bien que le climat de cette réunion ait été très tendu, ils en sont quand même venus à s'entendre sur une structure commune par un vote serré. En considérant comme critères d'une part, le territoire affecté par l'activité et d'autre part, les impacts de chacune des activités, ils ont finalement accordé le tiers des sièges au secteur agroforestier en s'appuyant sur le fait que le territoire appartient à 90% aux producteurs agricoles et

forestiers et qu'il est intensivement utilisé par ces derniers. Cette décision n'a donc pas été consensuelle, notamment de la part du secteur municipal. L'un de ses représentants favorisait plutôt une représentation égale, i.e. un seul représentant pour chacun des secteurs d'activités et une division territoriale en fonction des grands centres, avec un élu comme représentant pour «*lier le vouloir et le pouvoir*». Selon ce dernier, le modèle proposé ne permettait pas l'objectivité recherchée en considérant que le principal problème qu'est l'érosion des terres est principalement causé par les pratiques agricoles. Par ailleurs, il semble que le secteur de l'environnement ne se soit pas vraiment objecté à ce mode de représentation avantageant le monde agricole. Étant en désaccord avec la structure de gestion adoptée, les deux représentants du MAPAQ ont décidé de quitter l'organisme.

Les mécanismes de représentation ont ainsi été définis selon cinq collèges électoraux (i.e. des secteurs socio-économiques) et le bassin a été divisé en trois territoires distincts. La structure de gestion ne comprend pas de comités de sous-bassins, donc les membres ne se rencontrent pas formellement sous ce vocable. Il s'agit plutôt d'un découpage électoral visant une meilleure représentation territoriale puisque la majorité des membres fondateurs provenait du secteur de Saint-Hyacinthe. Il s'agissait ainsi de représenter l'ensemble du territoire du bassin, afin que les gens de l'amont et de l'aval se sentent tous concernés par l'organisme. Pour chacune de ces divisions, siègent 1 ou 2 représentants selon le collège électoral (cf. Figure 3.2).

Figure 3.2 – Collèges électoraux adoptés

Collèges électoraux	Siège(s) par territoire électoral	Nombre total de sièges
Municipal	1	3
Environnemental	1	3
Récréo-touristique	1	3
Économique	1	3
Agricole et forestier	2	6
Total	6	18

Source : COGEBY, 2000a

De plus, y siège le président sortant étant nommé président *ex-officio*. Au total, le comité de bassin comprend 19 membres, dont 6 représentant le secteur agricole. Par ailleurs, il a été décidé d'avoir uniquement des représentants des acteurs du milieu. En conséquence, aucun représentant de l'État ne siège au sein du CA. Au printemps 2000, les membres du COGEBY ont été convoqués par la poste à assister à l'assemblée de formation de l'organisme. Le Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY) a été officiellement constitué lors de cette rencontre tenue le 27 avril 2000.

À cette occasion, les principes de base du fonctionnement de l'organisme ont été présentés à l'assemblée des membres. Quelques propositions ont alors émergé de ce modèle de la part de certains participants, notamment en ce qui a trait au rôle du CA ainsi qu'aux divisions du bassin. À

ce dernier sujet, un membre a suggéré que le découpage du territoire soit défini en fonction des limites des trois grands sous-bassins de la rivière Yamaska, tel que présenté par le MEF dans son document «État de l'écosystème aquatique du bassin versant de la rivière Yamaska» (1998). Ainsi adoptée, cette proposition identifie donc les territoires électoraux suivants (cf. Figure 3.3) :

Figure 3.3 – Territoires électoraux adoptés

- La rivière Noire (l'ensemble du bassin versant de cette rivière)
- La basse Yamaska (l'aval de cet affluent)
- La haute Yamaska (l'amont de l'embouchure de la rivière Noire)

Source : COGEBY, 2000a

Dans le cas de la basse et de la haute Yamaska, il s'agit ainsi d'un regroupement de sous-bassins versants. La structure adoptée diffère donc largement de celle proposée par le rapport des étudiants de la maîtrise en Environnement de l'Université de Sherbrooke.

Ce nouveau CA a ensuite été élu et divers comités spéciaux ont été mis en place, dont : un comité plan d'action, un comité financement, un comité statuts et règlements, un comité support aux activités locales ainsi qu'un groupe de travail technique aviseur. Plus d'une centaine de personnes ont participé à cette assemblée constituante. Selon un participant de l'enquête, *«tous ceux qui se sentaient concernés sont venus, les autres non»*.

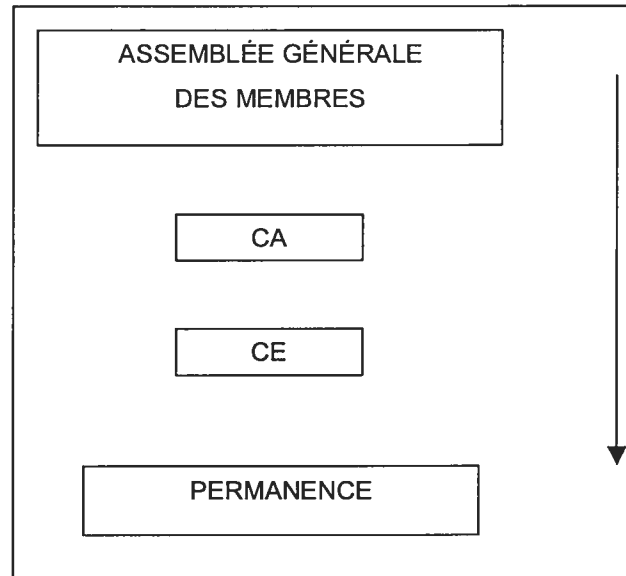
La structure de gestion du COGEBY comprend quatre instances décisionnelles (cf. Figure 3.4). Concernant l'adoption de cet organigramme, l'un des participants a précisé que le CA *«s'est inspiré de la structure organisationnelle de l'UPA»*.

L'assemblée générale des membres domine la hiérarchie de l'organisme. Pour adhérer à l'organisme à titre de membre régulier, il est nécessaire d'habiter, de travailler ou d'avoir une place d'affaires à l'intérieur du bassin<sup>89</sup>. Le coût de l'adhésion annuelle varie selon le type de membres, soit individuel ou corporatif. Leur responsabilité consiste à élire les représentants du CA et à approuver les états financiers de l'organisation lors de l'assemblée générale annuelle. De plus, pour adopter de nouveaux règlements, pour amender ou pour remettre en vigueur d'autres règlements, le CA doit obtenir l'autorisation de la majorité des membres, soit à l'Assemblée générale des membres ou lors d'une assemblée spéciale<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Il existe deux autres catégories de membres : les membres de soutien et les membres honoraires.

<sup>90</sup> Ont le droit de voter lors des assemblées annuelles ou spéciales, les membres réguliers majeurs (un vote chaque). Le président de l'assemblée exerce un droit de vote prépondérant en cas d'égalité des voix.

Figure 3.4 – Organigramme du COGEBY



Source : Valérie-Anne Bachand

Le CA occupe le second rang de cette structure de gestion. Son rôle consiste à administrer les affaires de l'organisation et à prendre la plupart des décisions. Ces pouvoirs sont exercés par voie de résolutions adoptées lors des réunions<sup>91</sup>. La participation des membres du CA est bénévole. Chacun d'entre eux a droit à un vote et la prise de décision se fait en fonction de la majorité absolue des voix exprimées. En cas d'égalité, le vote du président est prépondérant. De plus, certains pouvoirs, responsabilités et/ou mandats peuvent être délégués par le CA à un individu ou à un comité exécutif. Les membres du CA sont élus lors de l'assemblée générale annuelle (AGA). La moitié des postes viennent en élection chaque année et les mandats sont renouvelables et d'une durée de deux ans. En ce qui concerne l'élection, les membres se regroupent lors de l'assemblée générale selon leur collège électoral respectif et votent pour élire leurs représentants en tenant compte de des trois divisions territoriales. Ils se retrouvent ensuite tous en plénière et les nouveaux membres du CA se présentent en précisant l'organisme ou l'entreprise qu'ils représentent ainsi que leur lieu de résidence ou d'affaires. En plus des 18 administrateurs élus, le président sortant est nommé d'office membre du CA pour l'année suivant son mandat afin d'assurer une transition des idées et des dossiers.

Le comité exécutif (CE) est composé de sept personnes représentant les cinq collèges électoraux, dont un président, trois vices-présidents, un secrétaire, un trésorier ainsi que le président sortant. Ces derniers sont choisis par le CA et doivent provenir de collèges électoraux différents<sup>92</sup> et depuis 2002, les trois sous-bassins doivent être représentés. Ses membres ont chacun un rôle et une fonction propres. En somme, le CE supervise les dossiers qui lui sont délégués et émet des

<sup>91</sup> Les règlements précisent que la majorité des administrateurs élus doivent y être présents.

<sup>92</sup> Il s'agit d'un représentant par secteur d'activité, à l'exception de deux pour celui de l'agriculture et de la forêt.



recommandations et des directives au CA, en plus de s'occuper des relations publiques et de l'administration. Ses rencontres sont plus fréquentes que celles du CA.

Finalement, c'est la direction qui exécute ce qui est décidé par le CA et qui coordonne les activités de l'organisme. Ses fonctions consistent à s'occuper du personnel et du fonctionnement du COGEBY. En l'occurrence, l'essentiel de son travail consiste à trouver de nouvelles sources de financement.

### 3.2.2.2 Ressources et financement de l'organisation

Depuis sa création, le COGEBY a bénéficié de l'appui et de l'aide d'organismes régionaux et gouvernementaux. Ces ressources d'ordres pécuniaire, matériel, technique et humain ont d'abord permis la fondation de l'organisme. Tel que précisé précédemment, afin de mettre en place le comité provisoire, le CREM a octroyé une première subvention aux membres fondateurs, en plus d'affecter un employé au démarrage du projet<sup>93</sup>. L'ACPE a ensuite parrainé le comité pour lui permettre de bénéficier du programme d'embauche *A la source*<sup>94</sup> et ainsi engager quatre personnes affectées au projet de réalisation du «Profil du bassin versant de la rivière Yamaska». Le président de l'ACPE, siégeant également sur le CA du Bureau de tourisme de Granby, a offert l'hébergement gratuit de la permanence du COGEBY durant les six premiers mois d'existence du comité. L'UPA lui a ensuite fourni un local gratuit pendant quelques mois, de même que du mobilier, de l'équipement informatique et certains services, tels une connexion Internet et une ligne téléphonique dans ses nouveaux bureaux à Saint-Hyacinthe. L'UPA a par la suite consenti un loyer abordable à l'organisme. La Ville de Saint-Hyacinthe lui a également offert du mobilier. De plus, le CCCPEM a appuyé le COGEBY depuis ses débuts et il lui a permis, dès la première année, l'obtention de certaines subventions. Selon plusieurs participants, l'acquisition de ces diverses ressources a été favorisée par les démarches entreprises de la part de certains des membres fondateurs auprès de leurs réseaux de contacts respectifs. Par ailleurs, le COGEBY a reçu un appui moral et technique de la part du MENV et du MAPAQ dans la réalisation de cette démarche. En effet, selon un des membres fondateurs, les forts appuis du MENV ont été encourageants dans la poursuite de cette démarche. Le MAPAQ a également participé au démarrage et il a notamment fourni du mobilier de bureau et de l'équipement informatique. Enfin, il semble que les médias aient contribué à faire la promotion du COGEBY auprès du public, notamment dans la préparation de son assemblée constituante.

Visant un objectif de financement récurrent et stable afin d'assurer son fonctionnement et permettre la mise en œuvre de projets spécifiques, l'organisme a recherché d'autres sources de revenus. Tel

---

<sup>93</sup> Le CREM a également participé à la réalisation du «Profil du bassin versant de la rivière Yamaska» en collaboration avec le COVABAR et le COGEBY. Des partenaires, tels le MAPAQ, le MENV et Hydro-Québec, ont mis à leur disposition des ressources humaines et techniques à l'hiver 2000.

<sup>94</sup> Il s'agit d'un organisme de placement à but non lucratif financé par Emploi Québec.

que précisé précédemment, les responsables ont invité les députés provinciaux et fédéraux dès la phase provisoire à soutenir financièrement le projet. De plus, une quote-part a été demandée aux MRC<sup>95</sup>. Les montants octroyés par certaines d'entre elles ont été minimes, vu les faibles moyens à leur disposition. Il semble, selon un des participants, que certaines MRC les ont versés de bon gré, tandis que d'autres ont montré plus de réticences. A titre d'exemple, certaines MRC ont fait du marchandage en proposant de financer le projet sous la condition que tel autre MRC ou député contribue également au projet. Enfin, le COGEBY a pu bénéficier au fil des ans des contributions volontaires provenant notamment de l'adhésion des membres individuels et corporatifs ainsi que des commandites lors de la tenue de certaines activités. En 2002, le COGEBY a mis sur pied le moteur de financement ABRY, et ce, «*dans le but d'arrimer les corporations au COGEBY afin de pouvoir continuer le travail déjà amorcé dans le milieu*» (Tétreault ; 2002 ; 1). D'autres partenaires financiers ont également appuyé le COGEBY depuis sa mise en place (cf. Figure 3.5).

En somme, la plupart de ces programmes de subvention ont servi à financer des projets ciblés. Selon certains participants, il semble que l'instabilité de ces sources de financement et les faibles moyens à leur disposition représentent un problème majeur en ce qui a trait au bon fonctionnement de l'organisme. Cette contrainte limite notamment la capacité de l'organisme à recruter le personnel requis pour mettre en œuvre le plan d'action prévu<sup>96</sup>. Le maintien de la permanence semble problématique vu le roulement important du personnel depuis sa création. En plus du personnel de soutien, il semble que la direction ait connu de fréquents changements. La transition et le suivi des dossiers semblent donc affectés par cette situation. Selon l'ancien président, l'absence de «*financement récurrent de l'organisme était éprouvant pour des bénévoles*» (Fontaine, 2002). La recherche de financement récurrent apte à assurer son avenir représentait d'ailleurs encore en 2002, l'une des principales préoccupations du COGEBY (cf. Figure 3.12). En effet, le temps consacré à trouver des ressources financières est tel qu'il semble que cette contrainte entrave sérieusement le fonctionnement et l'atteinte des autres objectifs fixés par l'organisme.

Figure 3.5 – Liste des principaux partenaires financiers du COGEBY

- Fédération québécoise de la Faune Montérégie (FQF) ;
- Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD) ;
- MENV (Programme action environnement) ;
- MAPAQ, Montérégie secteur Est ;
- Support action bénévole ;
- Fonds de l'environnement de Shell ;
- Horizon science ;
- Canards illimités.

Source : Valérie-Anne Bachand

<sup>95</sup> Il s'agit d'un montant proportionnel au nombre de résidents de la MRC vivant à l'intérieur des limites du bassin.

<sup>96</sup> L'organisme a eu recours à des programmes d'embauche gouvernementaux permettant d'engager du personnel de soutien, mais comme ces programmes sont d'une durée limitée, ils engendrent un roulement important au sein de l'organisme.

### 3.2.2.3 Enjeux soulevés et actions identifiées

Il s'agit, dans cette section, de relever les enjeux tels que définis par le COGEBY ainsi que les actions identifiées par ses membres. Les objectifs de l'organisme, tels qu'ils sont précisés dans ses lettres patentes (cf. Figure 3.6), se rapportent tous à l'amélioration de la qualité des eaux de la Yamaska. Quant à la mission du COGEBY, elle consiste à «regrouper et mobiliser les intervenants du territoire du bassin versant de la rivière Yamaska afin d'établir et de réaliser en concertation, des plans d'action visant à améliorer la qualité de l'eau sur ce territoire» (COGEBY, 2000f).

Figure 3.6 – Objectifs du COGEBY

- Regrouper et mobiliser les intervenants du territoire du bassin versant de la rivière Yamaska afin d'établir et de réaliser en concertation des plans d'action visant à améliorer la qualité de l'eau sur ce territoire.
- Promouvoir la gestion du territoire à l'échelle du bassin versant dans un esprit de développement durable, de conservation et d'amélioration de la qualité de l'eau.
- Sensibiliser la population face à la conservation des ressources ayant un impact sur la qualité de l'eau et mettre en valeur le potentiel de la rivière Yamaska et de ses tributaires.
- Favoriser la réalisation d'activités reliées à l'eau et les usages qui sont de nature à assurer sa qualité.

Source : Québec, 2000

Lors de son assemblée constituante au printemps 2000, le comité provisoire a proposé aux membres du COGEBY un premier plan d'action triennal. Ce dernier mettait l'accent sur la recherche de financement, l'adhésion de nouveaux membres et la sensibilisation du milieu au projet de GBV de la rivière Yamaska (cf. Figure 3.7).

Figure 3.7 – Plan d'action triennal de 2000

1. Élaborer et mettre en œuvre un plan de financement permanent et récurrent ;
2. Augmenter le nombre de membres ;
3. Poursuivre la sensibilisation et élaborer un plan de communication ;
4. Encourager et supporter la réalisation d'activités locales dans le bassin ;
5. Réaliser un plan directeur.

Source : COGEBY, 2001b

Il semble que la plupart des actions prévues dans ce plan aient été amorcées au cours de l'année suivante. A titre d'exemple, les responsables ont organisé, au cours de l'été, un concours de photos (Rallye photo'eau) sur une portion de la rivière à Saint-Hyacinthe. Ce projet visait à sensibiliser les citoyens à redécouvrir la rivière et à développer un sentiment d'appartenance à son égard. A l'automne de cette même année, a également été réalisé le «Profil du bassin versant de la Yamaska», dressant un portrait général du bassin en vue d'en identifier les problématiques. L'enjeu

relevé par les auteurs de ce document, bien qu'il ne soit pas identifié comme l'enjeu commun<sup>97</sup>, se rapporte à l'amélioration de la qualité des eaux du bassin, en plaçant une emphase particulière sur la pollution diffuse. En matière de problématiques environnementales, nul doute que la qualité de l'eau constitue un enjeu majeur, la rivière étant considérée comme ayant la pire qualité de l'eau au Québec. Bien que de nombreux efforts aient été déployés afin d'en améliorer sa qualité, particulièrement au niveau des sources de pollution ponctuelles, les efforts devront dorénavant porter sur les sources de pollutions diffuses (Groison et al., 2000 ; 99).

Le COGEBY a également réalisé un dépliant d'information comprenant une carte du bassin et expliquant la démarche entreprise. Y sont notamment précisées, les principales causes de la dégradation de la qualité des eaux du bassin par type d'activité (cf. Figure 3.8).

Figure 3.8 – Les principales sources de dégradation des eaux du bassin de la Yamaska

<p><u>En milieu agricole</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Surfertilisation des sols (ruissellement et lessivage) ;</li> <li>▪ Érosion des sols (augmente la turbidité, les éléments nutritifs et les pesticides dans l'eau) ;</li> <li>▪ Déjections animales.</li> </ul> <p><u>En milieu urbain</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rejets d'eaux usées sans traitement adéquat ;</li> <li>▪ Eaux de pluie, résidences non raccordées ;</li> <li>▪ Débordements d'égouts.</li> </ul> <p><u>Au niveau industriel</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Substances toxiques absorbées par les organismes aquatiques (plomb, mercure, cadmium, BPC, etc.).</li> </ol> <p><u>Au niveau récréatif</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Érosion des berges et dérangement des organismes par les activités nautiques motorisées.</li> </ol>
---

Source : COGEBY, 2000a

Figure 3.9 – Thèmes d'intervention identifiés par le COGEBY

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concilier les différents usages en favorisant la concertation entre les usagers ;</li> <li>• Assurer la santé et la sécurité de la population en réduisant les dommages causés par la pollution et les inondations ;</li> <li>• Assurer la conservation et la restauration des écosystèmes du bassin versant ;</li> <li>• Mettre en valeur le potentiel récréo-touristique des milieux aquatiques et augmenter les accès publics à l'ensemble des ressources naturelles ;</li> <li>• Aménager les berges et le bassin versant par des techniques végétales pour limiter l'érosion et mieux contrôler les inondations ;</li> <li>• Mieux connaître la ressource en eau et en particulier les nappes souterraines ;</li> <li>• Sensibiliser la population à des pratiques permettant le développement durable</li> </ul>
---

Source : COGEBY, 2000a

<sup>97</sup> Il y est précisé « que les positions énoncées dans ce document : 1. ne reflètent pas nécessairement la position des organismes [...] (qui y) œuvrent ; 2. ne font pas nécessairement l'unanimité entre les différentes personnes consultées » (Groison et al., 2000).

De plus, il est spécifié dans ce dépliant que pour en arriver à améliorer la qualité des eaux dans une perspective de développement durable, l'organisme devra se concentrer sur certains thèmes (Cf. Figure 3.9).

A l'automne 2000, a été lancée une campagne de recrutement visant le recrutement de 350 membres tant individuels que corporatistes. Regroupant une centaine de membres au départ, l'organisme en comptait 250 au printemps 2001, dont 150 à titre individuel et 100 à titre corporatif. Selon Benoît (2001 ; 1a), n'ayant pas atteint l'objectif fixé, cette campagne «*a en partie bien fonctionné*». Par ailleurs, à partir de janvier 2001, le COGEBY a commencé la publication d'un bulletin de liaison intitulé «Goutte à goutte». Il s'agit d'un outil de diffusion à travers le bassin informant notamment les membres des activités à venir et faisant le bilan des dossiers et des projets locaux.

La deuxième assemblée annuelle du COGEBY, tenue en février 2001, semble avoir connu un «*réel succès*», ayant rassemblé environ 80 personnes (Benoît, 2001 ; 1b). Le COGEBY y a présenté ses actions prioritaires à l'intérieur de son plan d'action pour l'année 2001. Comparativement au premier plan, les priorités diffèrent, les actions identifiées sont plus précises et les moyens de mise en œuvre sont mieux articulés. Ces actions se rapportent d'abord à la collecte de données sur le bassin et ont également trait à la poursuite d'activités de sensibilisation. Le plan d'action précise ensuite deux problèmes prioritaires sur lesquels l'organisme entend intervenir concrètement : la lutte à l'érosion agricole ainsi que le contrôle de l'utilisation de fertilisants et de pesticides (cf. Figure 3.10). Or, les moyens d'intervention ciblés semblent se concentrer sur la sensibilisation et l'éducation plutôt que sur des projets concrets.

Lors de cette deuxième assemblée générale, certains membres ont commenté et suggéré certains points concernant le plan d'action (cf. Figure 3.11). De plus, Benoît (2001 ; 1b) a rapporté que «*les règlements généraux ont suscité quelques débats, mais tout s'est terminé dans la bonne humeur*». Certaines suggestions ont été apportées en vue d'amender les règlements généraux lors de la prochaine assemblée générale. Par ailleurs, l'un des assistants de l'assemblée s'est questionné sur la reconnaissance et la crédibilité du COGEBY. La réponse du président à l'époque a été la suivante :

*La première reconnaissance est la présence de gens qui assistent à l'assemblée générale. La deuxième est le gouvernement qui semble très emballé par notre structure. De plus, nous sommes reconnus par le biais des partenaires qui nous subventionnent. La crédibilité du COGEBY se démontre aussi par son membership (COGEBY, 2001).*

Figure 3.10 – Plan d'action de 2001

1. Compléter les connaissances sur le bassin versant en vue de la réalisation du SDE
2. Poursuivre les activités de sensibilisation existantes
  - Renforcement de la concertation entre les usagers et établissement d'un réseau de contacts avec les divers organismes actifs sur le bassin ;
  - Projet Api-Goutte et projet «Journée de la rivière».
3. Entreprendre des actions plus concrètes sur les problèmes majeurs déjà identifiés comme prioritaires sur le bassin versant
  - Érosion des terres agricoles ;
  - Identification des zones d'érosion majeure sur les cours d'eau principaux du bassin versant ;
  - Réalisation d'une brochure de sensibilisation dédiée aux producteurs agricoles portant sur l'importance de la conservation des sols et l'établissement de bandes riveraines ;
  - Tenue de séances d'information et de formation pour les producteurs agricoles et les propriétaires riverains aux techniques de conservation des sols et de protection des berges ;
  - Utilisation inadéquate de fertilisants et de pesticides par la population ;
  - Réalisation d'une brochure pour sensibiliser la population à une meilleure gestion de l'utilisation des fertilisants et des pesticides ainsi qu'aux alternatives possibles ;
  - Support des activités locales pour les lacs en état d'eutrophisation en amont du bassin, entre autres les lacs Brome et Waterloo ;
  - Sensibilisation de la population lors des séances d'information ;
  - Sensibilisation des producteurs agricoles lors des activités portant sur l'érosion agricole.

Source : COGEBY (2001c)

La première édition de la «Journée de la Rivière», réalisée en collaboration avec certains organismes locaux, s'est tenue en juillet 2001. Cette activité a connu un vif succès, grâce à la participation de 600 personnes. Visant à créer un sentiment d'appartenance à l'égard du bassin de la rivière Yamaska ainsi qu'à faire réaliser que certains usages de la rivière sont encore possibles, cet événement a donné lieu à différentes activités de mise en valeur dans cinq régions du bassin au cours de la même journée (Sainte-Anne-de-Sorel, Lac-Brome, Bromont, Granby et Saint-Hyacinthe). Selon un répondant, la réappropriation de la rivière par la population est profitable, puisque *«s'ils la connaissent plus [...], ils vont vouloir s'impliquer»*. Au cours de l'été 2001, a été réalisé à Saint-Hyacinthe le projet éducatif «On voit grand ou vert!», en collaboration avec le Carrefour jeunesse emploi Maskoutain (CJEM) et la Ville de Saint-Hyacinthe. Ce projet comprenait la collecte et l'analyse de trois échantillonnages d'eau en provenance de seize tributaires de la Yamaska dans le secteur de Saint-Hyacinthe, en vue d'en connaître la qualité physico-chimique. Ces indices de pollution ont ensuite été interprétés par le comité technique de l'organisme. Puis, à l'automne 2001, s'est tenu le «Programme Api-goutte». Il s'agissait en fait d'activités de sensibilisation en milieu scolaire auprès des jeunes du primaire et du premier cycle du secondaire visant à les informer de l'importance d'améliorer la qualité des eaux du bassin de la Yamaska.

En plus de ces activités de sensibilisation, l'organisme s'est positionné sur certains dossiers d'actualité<sup>98</sup>, dont les modifications au Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole (RRPOA) et l'usage des pesticides à des fins esthétiques (Benoît, 2001d ; 1). Le COGEBY a également réalisé une vingtaine de représentations lors d'activités locales pour faire la promotion de l'organisme auprès de divers organismes du milieu. Par ailleurs, le comité a poursuivi la diffusion de son bulletin de liaison. Au cours de l'année 2001, le COGEBY a parallèlement soutenu des interventions locales en vue d'améliorer la qualité de l'eau à l'échelle de certains sous-bassins de la Yamaska. L'organisme a également participé à la mise en place du comité de bassin du ruisseau des Aulnages<sup>99</sup> et il a offert un support technique au comité du sous-bassin de la rivière Jaune<sup>100</sup>. De plus, l'organisme a soutenu les démarches visant une réduction des apports en phosphore au lac Waterloo et il a participé au comité de travail pour améliorer la qualité de l'eau du lac Brome.

Figure 3.11 – Liste des commentaires apportés relativement au plan d'action de 2001

- Tenir compte de la problématique des fosses sceptiques non conformes des résidences isolées ;
- Encourager la certification *Audubon* des Clubs de golf ;
- Intervenir sur la problématique du déboisement ;
- Faire de l'érosion agricole la priorité (plutôt que le point 3) ;
- Considérer la problématique des eaux souterraines.

Source : COGEBY (2001a)

Par ailleurs, de septembre 2001 à janvier 2002, s'est tenue une campagne de recrutement pour les membres individuels<sup>101</sup>. Le COGEBY s'était alors à nouveau fixé un objectif de 350 membres pour l'année 2002. Ayant déjà atteint 50% de cet objectif en 2001, il s'agissait donc de doubler son effectif en 2002. En mars suivant, le COGEBY comptait 210 membres individuels et 125 membres corporatifs. Avec au total 335 membres, l'objectif fixé était atteint à plus de 95%.

Lors de l'AGA de mars 2002, a été présenté le troisième plan d'action du COGEBY. Ce dernier reprend sensiblement les mêmes actions que le plan précédent et deux nouveaux points se rapportant à la communication et au comité technique y ont été ajoutés (cf. Figure 3.12). Il a été spécifié lors de cette assemblée que la réalisation des projets prévus dans ce plan d'action était conditionnelle à l'obtention des subventions prévues en 2002.

<sup>98</sup> Au plan formel, c'est le comité technique qui fixe les thèmes sur lesquels l'organisme se positionne.

<sup>99</sup> Ce comité a officiellement été fondé en février 2002. Des travaux de stabilisation et de restauration des berges et un plan d'action triennal y ont été réalisés.

<sup>100</sup> Le MAPAQ y a aménagé un site de démonstration avec des abreuvoirs et des clôtures pour ainsi restreindre l'accès des animaux au cours d'eau. Un plan d'action quinquennal a également été prévu.

<sup>101</sup> Dans le cadre de cette campagne intitulée «Défi du président», un concours a été lancé afin d'encourager les membres à recruter de nouveaux membres.

Figure 3.12 – Plan d'action de 2002

1. Compléter et compiler les données en vu du Schéma directeur de l'eau
  - Tenir des rencontres dans chaque sous-bassin (séances publiques).
2. Sensibilisation
  - Renforcer la concertation entre les usagers et établir des contacts plus étroits avec les différents organismes actifs du bassin ;
  - Poursuivre les projets «Api-Goutte» et la «Journée de la Rivière» ;
  - Coordination du programme «J'adopte un cours d'eau».
3. Communication
  - Poursuivre la publication et l'envoi du bulletin de liaison «Goute à Goute» ;
  - Représentation (kiosques)<sup>102</sup> ;
  - Recrutement individuel et corporatif.
4. Comité technique
  - Soutenir un projet de l'UQAM d'analyse des eaux souterraines ;
  - Poursuivre avec le comité technique du COGEBY, l'élaboration des positions et des politiques du COGEBY ;
  - Créer et entretenir un réseau d'informations centralisant les données sur la qualité des eaux du bassin<sup>103</sup>
5. Poursuivre le support aux activités locales
  - Réalisation d'une trousse de démarrage pour les comités de sous-bassin versant ;
  - Supporter et poursuivre les actions amorcées en ce qui concerne les initiatives locales (ruisseau des Aulnages, Rivière Jaune et lac Waterloo) ;
  - Accompagner et établir des contacts (Roxton Falls et lac Roxton).
6. Financement récurrent

Source : Adaptée de COGEBY (2002)

Le mois suivant cette assemblée, le COGEBY a tenu trois soirées d'information publique (Acton Vale, Cowansville et Saint-Hyacinthe), dans le but d'échanger avec la population du bassin et de lui présenter le projet, i.e. le bilan du COGEBY, ses réalisations et ses perspectives. Il s'agissait également de consulter la population afin de relever ses préoccupations et ses attentes en ce qui a trait au bassin (cf. Figure 3.13). Ces soirées ont par contre connu un faible taux de participation avec au total, seulement 25 assistants<sup>104</sup>.

Au cours de l'année 2002, le COGEBY a notamment élaboré des brochures de sensibilisation sur la lutte contre l'érosion et sur les jardins naturels, ainsi qu'un document portant sur le rôle et les méthodes de gestion de la végétation en bordure des cours d'eau. En juillet, la «Journée de la rivière» a été répétée à l'intérieur du bassin.

<sup>102</sup> Le COGEBY étant de plus en plus sollicité par les organisations du bassin versant afin d'informer la population (COGEBY, 2002).

<sup>103</sup> En vue de répondre aux demandes locales et de redistribuer les données.

<sup>104</sup> La rencontre prévue à Sainte-Hyacinthe a connu le meilleur taux de participation avec près de vingt individus dans l'assistance. Tandis que la plus faible participation a eu lieu à Cowansville avec moins de 5 personnes présentes (en excluant les membres du CA du COGEBY).



Figure 3.13 – Thèmes abordés lors des soirées d'information d'avril 2002

- La problématique du déboisement : un phénomène en croissance ;
- Les bonnes pratiques agricoles qui sont généralement non appliquées ;
- La gestion des lisiers : l'intérêt d'avoir des centres régionaux de traitement de ces lisiers ;
- Le Règlement sur les installations septiques des résidences isolées : le laxisme de certaines MRC quant à l'adoption d'un règlement sur la vidange obligatoire des fosses septiques ;
- La standardisation des SA des MRC : une approche à favoriser ;
- Les coûts à la hausse des travaux en agro-environnement ;
- La protection des rives contre l'érosion : une préoccupation importante.

Source : Audet (2002)

Par ailleurs, l'organisme a émis un communiqué aux médias en septembre 2002, précisant que les eaux du bassin de la Yamaska avaient été envahies par des algues vertes. Le COGEBY y mentionnait, à propos des principales sources de phosphore, qu'elles pourraient provenir :

*Des installations sanitaires non conformes des résidences isolées, de l'érosion des terres agricoles, de l'épandage de fertilisants sur les terrains résidentiels, des rejets résiduels des usines d'épuration, des trop-plein d'orage urbain, de la contamination des eaux souterraines et de la rivière elle-même (Lessard, 2002).*

Des solutions ont alors été proposées dans ce communiqué afin de limiter cette problématique (cf. Figure 3.14) :

Figure 3.14 – Solutions proposées pour limiter la prolifération des algues vertes

1. La conformité des installations sanitaires ;
2. Le recours à des pratiques agricoles orientées vers le développement durable afin de réduire l'érosion et l'apport de fertilisants aux cours d'eau ;
3. Le contrôle de l'utilisation de fertilisants synthétiques sur les terrains résidentiels à proximité des cours d'eau ;
4. La réduction des sources de phosphore provenant des trop-plein des réseaux urbains ;
5. La réduction des rejets résiduels des usines d'épuration.

Source : Lessard, 2002

Le COGEBY a également poursuivi, en 2002, son implication avec les projets locaux d'intervention et il a été interpellé par le milieu à supporter d'autres projets de gestion par sous-bassin, notamment pour la rivière David, le ruisseau Saint-Louis et la rivière Pot-au-Beurre.

Finalement, les entretiens ont révélé que la plupart des répondants ont été ambigus à la question : quels sont les enjeux de l'organisme ? Certains y ont plutôt associé les principaux problèmes à l'origine de la mauvaise qualité des eaux du bassin, entre autres l'érosion agricole. Selon un ancien président du COGEBY «*toutes les sources (de pollution) sont importantes*»<sup>105</sup>, bien que ce dernier

<sup>105</sup> Les sources de pollutions en question font référence au bilan de santé de la Yamaska réalisé par le MENV en 1998 identifiant «*que les activités agricoles et autres, qui lui sont apparentées, étaient responsables à 77% de la charge polluante en phosphore, comparativement à 12% pour les sources urbaines et industrielles, à 4%*

admette que le bassin accueille un surplus de fumier. Selon lui, les municipalités ne sont pas suffisamment rigoureuses en ce qui concerne l'application des règlements sur les fosses septiques des résidences isolées et sur la protection des bandes riveraines (Francoeur, 2002d). Selon un autre participant, les plans d'action reflètent bien les enjeux, sans toutefois les préciser. Un représentant du monde agricole a mentionné, à titre d'exemple d'enjeu, le fait de récupérer certains usages en augmentant le nombre d'accès à la rivière, afin de permettre la pêche et la pratique d'activités nautiques. Or, cette diversité dans l'identification des enjeux prioritaires peut s'expliquer par le fait que les membres du COGEBY ne se sont pas encore entendus de façon concertée quant à leur nature. Jusqu'à ce jour, ils ont plutôt identifié les actions annuelles en termes de projets prioritaires qui constituent en fait des moyens à suivre pour améliorer la qualité des eaux du bassin, sans pour autant les associer aux enjeux qui y étaient reliés. Selon un participant, l'identification formelle des enjeux sera réalisée au cours du processus de mise en œuvre du SDE. Il semble que cette démarche ne soit pas prévue à court terme, puisqu'elle nécessitera des ressources humaines et financières considérables.

En somme, qu'en est-il du rôle de l'organisme ? Selon l'un des participants, *«le COGEBY doit se concentrer à faire de la sensibilisation en général, de la coordination, puis de l'harmonisation à l'intérieur de l'ensemble du bassin»*. Il semble que la philosophie du COGEBY consiste ainsi à encourager ceux qui sont motivés à intervenir à se prendre en main et ainsi inciter le milieu à former des comités de sous-bassin, puisque que ces derniers travaillent dans l'optique de la mission de l'organisme. L'ancien président considère que l'organisme, étant en attente de financement pour mettre en œuvre le processus de réalisation du SDE, s'entraîne d'ici là à réaliser de petits projets. Selon un représentant de monde agricole, l'organisme ne doit rien imposer au milieu. Ce dernier considère que *«le COGEBY dans le fond, n'est pas là pour faire l'ouvrage lui-même. Il est là pour coordonner, pour éviter que les gens se pilent sur les pieds, puis aider ceux qui veulent aussi faire des choses»*. Le COGEBY ne s'implique donc pas comme tel dans ces actions de terrain. Ces comités de sous-bassin, surtout formés d'agriculteurs, agissent sur le terrain et le COGEBY leur offre ainsi un support technique et une expertise par l'entremise de ses employés. L'organisme considère qu'à l'échelle des sous-bassins, il est ainsi plus facile d'intervenir par des actions ciblées et d'en arriver progressivement à créer un sentiment d'appartenance. Par contre, un membre fondateur a révélé, à propos de ces projets de sous-bassin, que beaucoup trop de temps y est consacré par les employés du COGEBY et que ceci suscite de nombreuses discussions lors des réunions du CA, ce qui engendre selon lui une certaine amertume.

---

*pour les résidences isolées et à 7% pour les milieux naturels»* (Francoeur, 2002d). Or, il semble que l'ancien président du COGEBY ne connaissait pas à l'automne 2002 l'existence de ces données publiées par le MENV l'année précédant la fondation du COGEBY (Francoeur, 2002d).

### 3.2.3 Le mode de régulation : de la concertation aux jeux d'acteurs

Il s'agit finalement de documenter le mode de régulation négocié entre les membres du CA. Quelle a d'abord été la motivation de chacun des groupes d'intérêt en présence à s'y impliquer? Comment en sont-ils venus à choisir les modalités de fonctionnement ? Il s'agit en fait de se demander comment s'effectue la prise de décision au sein de ce comité de concertation.

#### 3.2.3.1 Motivation et intérêt des acteurs

Afin de mieux comprendre les jeux d'acteurs et le rapport de force au sein de la table de concertation, il y a lieu de se questionner sur la motivation de chacun des groupes d'usagers et de la population en général à s'impliquer dans un tel projet. Selon un participant, les ingénieurs-conseils qui représentent en fait le secteur industriel ainsi que certains individus du secteur agricole semblent davantage motivés en terme d'implication. Le monde agricole semble divisé, en ce sens que certains intervenants démontrent un souci réel pour l'environnement et semblent motivés à apporter des changements en matière de pratiques agro-environnementales. Parallèlement, d'autres intervenants ne siègent que pour protéger les intérêts qu'ils représentent et de ce fait, se limitent souvent à un rôle de prévention de tout changement qui pourrait les affecter. Ces derniers se sentent souvent persécutés et leur attitude défensive est rarement porteuse de changements bénéfiques pour l'environnement.

En ce qui concerne les intervenants du monde municipal, compte tenu de l'effort déployé par certains membres fondateurs pour susciter leur intérêt et leur faire accepter le projet, il semble malgré tout qu'ils ne se soient pas tellement impliqués. Bien que certaines MRC aient appuyé le projet, les représentants du secteur municipal participent peu et certains sont souvent absents aux réunions du CA. Il semble donc que les autorités municipales ne voient pas un grand intérêt à participer à ce projet. Selon l'un des membres fondateurs, c'est le groupe qui a montré le plus de réticences, tant au plan financier qu'en terme de participation. Un autre participant a mentionné que certains intervenants du monde municipal se sentent menacés par l'organisme, en considérant qu'il pourrait éventuellement faire ombrage à l'autorité qu'ils détiennent en matière d'aménagement du territoire et de gestion de certains dossiers environnementaux.

Quant aux secteurs d'activités qui semblent les plus difficiles à représenter au sein du CA, il y a d'abord celui du tourisme, du loisir et de la culture. En janvier 2001, il est précisé dans le bulletin de liaison que *«l'industrie est peu ou pas représentée activement dans nos rangs ; elle est pourtant l'un des principaux moteurs de notre dynamique à l'échelle du bassin»* (Audet, 2001 ; 2). En effet, certains postes ont été difficiles à combler au sein du collège de l'économie et de l'industrie où il n'y a pas de véritables représentants de l'industrie, mais plutôt uniquement des représentants de firmes-conseil, notamment en génie de l'agro-environnement.

En ce qui a trait à la population du bassin, sa piètre participation aux soirées d'information et de consultation, tenues en avril 2002, semble révélatrice du manque d'intérêt de sa part. La problématique de la dégradation des eaux du bassin de la Yamaska ne semble pas en effet l'affecter. La plupart des participants de l'enquête ont été déçus par ce manque d'intérêt et certains d'entre eux s'interrogeaient sur les causes de cet échec, à savoir un défaut dans l'organisation, un problème de communication ou un désintéressement généralisé de la part de la population<sup>106</sup>. Cette consultation effectuée en amont du processus de réalisation du SDE ne semble donc pas avoir apporté les résultats escomptés. Mais il y a lieu de se questionner quant au motif d'une telle démarche d'information et de consultation de la part du COGEBY à ce moment précis. Selon l'un des administrateurs, il importait d'informer la population et de la consulter afin de *« toujours tenir le plan d'action le plus proche de la réalité du territoire »*. Un appui du milieu n'était-il pas également recherché afin de légitimer l'organisation ?<sup>107</sup> Ce dernier a d'ailleurs révélé que leur intention consistait à établir des liens et des contacts pour démarrer de nouveaux projets. L'intérêt de tenir cette consultation semble donc lié à ce deuxième motif, et ce, dans la perspective d'augmenter les effectifs et possiblement de combler certains sièges vacants du CA du COGEBY. Tel que précisé dans un article du bulletin « Goutte à goutte » : *« pour maintenir et même accroître notre crédibilité, il est de toute première importance de recruter de nouveaux membres »* (Benoît, 2001c ; 1).

Par ailleurs, les entrevues ont révélé que les secteurs municipal et agricole représentent les principaux détenteurs d'enjeux, en ce sens qu'ils sont particulièrement visés par les actions à entreprendre pour améliorer la qualité des eaux du bassin. Ont d'ailleurs été constatés de nombreux conflits d'usage entre le monde urbain et le monde agricole. L'un des participants a mentionné qu'il *« y a beaucoup de « je renvoie la balle à l'autre » »*. Il semble ainsi que ces deux groupes se retrouvent le plus souvent en confrontation. Un répondant a d'ailleurs révélé que c'est difficile de faire reconnaître par certains représentants du milieu agricole que cette activité puisse avoir des impacts sur la qualité de l'eau. De plus, le monde agricole ne veut pas accepter toute la responsabilité de certaines situations qui les touchent directement. Tandis que le monde municipal n'apprécie généralement pas le fait de se faire dire qu'il ne fait pas un travail adéquat.

### 3.2.3.2 La négociation des modalités de fonctionnement

En ce qui concerne d'abord les modalités de fonctionnement, tel que précisé précédemment, le comité provisoire a connu une période d'affrontement lors du choix des mécanismes de représentation. Or, la réflexion quant à la définition des règles de fonctionnement et des modalités de la structure de l'organisme évolue dans le temps, selon un processus continu. Un comité élargi sur les statuts et les règlements est d'ailleurs responsable de réviser sur demande les règlements

<sup>106</sup> L'un des participants a fait mention qu'il serait intéressant de renouveler éventuellement une telle démarche en ayant plus de moyens ou en envisageant une autre formule (par exemple, en allant rencontrer des groupes ou des organismes en particulier).

<sup>107</sup> L'appui du milieu représente notamment une condition pour l'obtention de subventions.

généraux. A titre d'exemple, des demandes ont été formulées aux fins d'accorder une place aux citoyens au sein du CA. En mars 2002, certaines propositions quant aux titres des collèges électoraux ont ainsi fait l'objet d'amendements aux règlements généraux afin de permettre aux membres à titre individuel de siéger au CA (cf. Figure 3.15). La structure semble donc assez flexible pour accueillir dorénavant n'importe quel individu motivé à y participer. La plupart des répondants ont cependant précisé qu'en cas d'éventuelles modifications apportées aux mécanismes de représentation, il ne faudrait pas nuire à l'équilibre actuel. Une telle décision découlerait d'une modification des règlements généraux et devrait, par conséquent, être le résultat d'un vote majoritaire des membres réunis en assemblée générale.

Par ailleurs, l'organisme était en réflexion à l'automne dernier à propos de la présence de fonctionnaires au sein du CA à titre d'observateurs<sup>108</sup>. Un participant a fait part du fait que certains membres du CA, notamment ceux du milieu agricole, ont des réticences à ce que des représentants du gouvernement y siègent, et ce, malgré le fait que ces derniers ne disposeraient pas de droit de vote. Il semble que certains craignent que le gouvernement veuille imposer des orientations non souhaitées par le milieu.

Figure 3.15 – Nomenclature des collèges électoraux du COGEBY en 2002

Collèges électoraux	Sièges alloués
Municipal <sup>109</sup>	3
Agricole et forestier	6
Économie <sup>110</sup>	3
Groupes environnementaux et sociaux ou individus	3
Groupes ou personnes oeuvrant dans les domaines des loisirs, du tourisme et de la culture ou individus.	3
Total	18

Source : COGEBY (2002)

En ce qui a trait aux choix des actions prévues dans le plan d'action annuel, un membre du CA a précisé que les projets subventionnés en deviennent souvent la priorité. Les programmes de subvention semblent donc influencer le choix des interventions de l'organisme. Ce dernier a mentionné qu'ils étaient davantage régis par leurs possibilités de financement que par tout autre chose. Selon lui, «*si on avait un budget de 500 000 \$ par année, [...] bien peut-être que les discussions se passeraient autrement*». Il semble donc que la prise de décision quant aux actions à entreprendre en terme de priorité en soit facilitée. Malgré tout, l'un des répondants a mentionné que le climat est plutôt conflictuel lorsque qu'est présenté au CA, le plan d'action annuel préparé par le comité du plan d'action. Selon ce dernier, «*ça fait toujours un peu de fracas*», en précisant que les

<sup>108</sup> La PNE adoptée depuis la réalisation de ces entretiens prévoit en effet la présence de fonctionnaires à titre d'observateurs.

<sup>109</sup> Il s'agit d'employés d'une municipalité ou d'élus municipaux.

<sup>110</sup> Peuvent y siéger, des personnes oeuvrant dans les industries, les commerces ainsi que d'autres activités économiques non comprises dans un autre secteur d'activité.

réticences et les discussions se rapportent surtout au fait que les gens qui se sentent visés par les actions proposées adoptent parfois une attitude défensive.

Les entrevues ont d'ailleurs permis de découvrir que certains membres du CA ont une attitude défensive plutôt que proactive, en protégeant d'abord leurs intérêts personnels ou ceux de l'organisme qu'ils représentent. Un représentant du collège des regroupements environnementaux et sociaux a affirmé que *«quelqu'un qui s'enrôle dans le COGEBY juste pour des intérêts (personnels), risque peut-être de ne pas toujours travailler dans l'intérêt de l'organisation»*. Les visées de tels individus peuvent ainsi aller à l'encontre de l'intérêt commun de l'organisation. Selon ce dernier, une partie du succès du COGEBY provient du fait que cette attitude a progressivement évolué. *«Même s'il y avait des gens qui avaient des intérêts (personnels), à un moment donné on est venu à bout de passer par-dessus [...] et permettre des consensus»*. Il semble que les débuts du COGEBY aient été conflictuels et perturbés par cette confrontation. Selon cet individu, il semble que le CA en soit venu à dépasser ce stade pour enfin parvenir plus facilement à des compromis. A titre d'exemple, les six représentants du milieu agricole s'opposaient au nouveau règlement RRPOA et ils ont demandé au COGEBY de les appuyer pour faire pression auprès du gouvernement. L'organisme a malgré tout réussi à négocier et à s'entendre sur une résolution concertée. Le monde agricole a alors compris qu'en siégeant à la table, il devait tenir compte non pas seulement de leur intérêt particulier, mais de ceux de l'organisation. Selon ce répondant, le fait d'avoir des gens qui ont réussi à s'entendre sur cette question malgré leurs intérêts divergents, représente une force importante. Par contre, une telle décision ne semble pas impliquer d'actions directes visant une amélioration de la qualité des eaux du bassin.

Sur le plan formel, il est précisé dans les règlements généraux que la prise de décision des membres du CA tient compte de la majorité, bien qu'il soit convenu, *de facto*, de s'entendre par consensus. Il semble en effet que les présidents du COGEBY ont jusqu'à ce jour tenté de chercher l'unanimité, mais ils ne s'en font pas une obligation absolue. S'ils ne réussissent pas à l'atteindre, il semble qu'ils se limitent à une majorité très forte avec au plus deux opposants. Selon l'un des répondants, ces derniers ne proviennent généralement pas du même secteur d'activité. Or, qui compose la majorité ? Tel que précisé précédemment, le tiers des sièges est dédié au secteur agricole. Le rapport de force au sein du CA peut donc paraître inégal, compte tenu de la proportion de sièges dont dispose ce secteur et également de la capacité organisationnelle de l'UPA. Il semble toutefois entendu que les membres du CA ne doivent pas être délégués par une organisation, telle que l'UPA. Leur implication se fait plutôt à titre individuel en étant identifié à l'un des secteurs<sup>111</sup>. Jusqu'à présent, il semble que les représentants du secteur agricole et forestier soient tous membres de l'UPA, et par conséquent indirectement représentants de cette organisation. Par ailleurs, plusieurs ont fait mention que certains administrateurs ne siégeant pas

<sup>111</sup> Les membres doivent prouver qu'ils font partie de tel collège électoral et démontrer qu'ils habitent ou travaillent à l'intérieur du sous-bassin concerné.

au sein du collège agroforestier, partagent également des intérêts agricoles. Dans ce contexte, il y a lieu de se demander si le COGEBY fait l'objet d'une récupération de l'intérieur par les membres de l'UPA. Les entretiens réalisés ont permis de constater qu'il arrive fréquemment que ces derniers fassent front commun avec les représentants du collège agroforestier. Une telle alliance pouvant regrouper plus de la moitié des membres du CA, risque d'entraîner un déséquilibre dans le traitement de certains dossiers.

En somme, il semble que certains individus et particulièrement ceux qui proviennent du monde agricole, soient mieux en mesure que d'autres de faire prévaloir leurs intérêts particuliers. Bien que la composition du CA comprenne au plan formel des acteurs ayant des intérêts divergents, les entrevues ont révélé que l'organisation est plutôt quasi monolithique. Cette dernière est en effet composée dans les faits d'acteurs ayant pour la plupart des intérêts convergents reliés au secteur agricole. La capacité d'agir de l'organisme vers des objectifs visant en priorité une amélioration de la qualité des eaux risque donc d'être affectée. De plus, il a été relevé par un participant que certains membres du CA ont tendance à imposer leur point de vue et à se mettre sur un piédestal. Ce jeu de pouvoir peut parfois entraver les rapports entre les membres du CA et diminuer d'autant la qualité de la négociation qui est requise pour atteindre un consensus. Selon certaines révélations, la lourdeur des discussions<sup>112</sup> et des procédures lors des réunions du CA, entraîne parfois l'organisme vers des impasses qui l'empêchent de se consacrer à des actions concrètes. L'un des membres du CA considère en effet que l'organisme prend souvent l'allure d'un «*club social*» plutôt que celle d'un forum de concertation. Selon lui, les problèmes sont connus, mais l'organisme n'a aucun pouvoir pour intervenir. Une réelle volonté de changer les choses semble également absente. Lorsque des actions concrètes sont proposées, de multiples embûches se dressent aussitôt pour en retarder la mise en œuvre ou simplement la rendre impossible. Ce dernier considère que l'organisme ne comporte pas suffisamment d'élus municipaux qui pourraient disposer de pouvoirs légaux pour faire avancer certains dossiers. Ce contexte d'affrontement et de tergiversation entraîne un épuisement et une perte de motivation de la part de certains membres. A titre d'exemple, il semble qu'un représentant du secteur du tourisme et des loisirs ait démissionné de son poste pour cette raison. Or, il ne semble pas exister d'opposition assez forte établir un équilibre entre les intérêts strictement économiques d'un secteur dominant et les préoccupations sociales et environnementales de la population en général. Peu d'usages autres qu'agricoles semblent en effet avoir été revendiqués, tels que l'utilisation de la rivière à des fins récréatives et fauniques. Il semble donc que le maintien du *statu quo* soit devenu le leitmotiv principal du COGEBY. Y est ainsi généralement régulée par l'organisme, la non-action. Dans ce contexte<sup>113</sup>,

---

<sup>112</sup> Lors des réunions du CA, de longues discussions sont parfois nécessaires pour s'entendre notamment sur le choix de certains mots utilisés dans la rédaction de documents publics, afin de ménager le milieu agricole et ainsi en sauvegarder une image positive.

<sup>113</sup> Il est à noter que depuis la présente enquête, des élections ont été tenues pour remplacer certains membres du CA.

l'organisme semble avoir bien peu de chances d'atteindre son objectif de concertation visant une gestion durable des eaux du bassin.

### **3.2.4 Conclusion**

En somme, la mobilisation des acteurs en présence semble avoir été favorisée par l'initiative du CREM, poursuivie ensuite par l'implication du premier président qui a su rallier des gens au projet. Bien que le problème de la piètre qualité de l'eau de la rivière Yamaska représentait la préoccupation commune des acteurs fondateurs, il ne semble pas cependant avoir été l'élément déclencheur de cette action collective. Une volonté réelle de changement des pratiques semblait présente depuis longtemps parmi plusieurs acteurs du milieu, mais ces derniers ne disposaient pas jusqu'alors des ressources et des moyens requis pour répondre à leur ambition. La mise en disponibilité d'une subvention de la part du CREM a contribué à éliminer ces obstacles d'ordre technique et a, par conséquent, ouvert la voie à cette nouvelle initiative. L'ACPE a par la suite joué un rôle déterminant dans le processus de mise en place du COGEBY en le parrainant. Par ailleurs, il semble que la motivation des acteurs fondateurs à s'impliquer dans cette action collective était grandement liée à l'un ou l'autre des volets de la notion d'intérêt : commun ou particulier.

L'enquête a en effet révélé que certains individus et particulièrement ceux qui proviennent du monde agricole, sont mieux en mesure que d'autres de faire prévaloir leurs propres intérêts. Or, la poursuite de ceux-ci peut parfois aller à l'encontre de l'intérêt commun de l'organisation. Bien que l'implication des membres du CA se fasse à titre individuel, il semble que les représentants du secteur agricole et forestier soient tous membres de l'UPA, et par conséquent indirectement représentants de cette importante organisation.

Bien que la composition du CA comprenne au plan formel des acteurs ayant *a priori* des intérêts divergents, les entrevues ont révélé que l'organisation est plutôt quasi monolithique, étant composée, *de facto*, de personnes partageant pour la plupart des intérêts essentiellement reliés au secteur agricole. Dans ce contexte, il y a lieu de se demander si le COGEBY ne ferait pas l'objet d'une récupération de l'intérieur par les membres de l'UPA dont c'est la responsabilité de prendre partie pour le monde agricole. Le cas échéant, de telles alliances pouvant regrouper plus de la moitié des membres du CA risqueraient très certainement d'entraîner un déséquilibre dans le traitement de certains dossiers.

Une réelle volonté de changer les choses semble donc absente. Il n'a pas été en effet possible, lors de la tenue de l'enquête, de percevoir la présence d'une opposition assez forte pour provoquer un équilibre entre les intérêts strictement économiques d'un secteur dominant et les préoccupations sociales et environnementales. À titre d'exemple, peu d'usages autres qu'agricoles ne semblent revendiqués, tels que l'utilisation de la rivière à des fins récréatives et fauniques. La non-action y



est hélas devenue la règle. La capacité d'agir de l'organisme vers des objectifs de concertation visant en priorité une amélioration de la qualité des eaux risque donc d'être largement compromise.

### 3.3 LA TABLE DE CONCERTATION DU LAC TAUREAU

D'une superficie d'environ 95 km<sup>2</sup> en saison régulière<sup>114</sup>, le réservoir Taureau a été créé par la mise en place du barrage Matawin en 1931 (cf. Carte 3.2). Ce réservoir fait partie du bassin versant de la rivière Matawin. Avec une superficie de 5569 km<sup>2</sup>, ce bassin fait partie du complexe hydroélectrique de la rivière Saint-Maurice et représente d'ailleurs un des plus importants tributaires de cette rivière<sup>115</sup> (Hydro-Québec, 1999, In CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 254). Contribuant à régulariser le débit de la rivière Saint-Maurice au bénéfice des centrales hydro-électriques localisées en aval<sup>116</sup>, ce réservoir de type saisonnier connaît un marnage annuel de 15,24 m (MRC, 2000). Selon Paquin et Benoît (1995 ; 4), «*l'abaissement du plan d'eau y est maximal à la fin du mois d'avril pour laisser passer la crue printanière, et la remontée s'effectue rapidement entre le début de mai et la mi-juin*».

Depuis le début du siècle dernier, l'économie régionale de Saint-Michel-des-Saints (SMS) repose essentiellement sur l'exploitation forestière<sup>117</sup>. C'est à partir des années 1945-1950 qu'a débuté le flottage du bois sur le réservoir Taureau en vue de l'acheminer en Mauricie. Il s'est poursuivi jusqu'à la fin des années 1980 (Rivest, 1997). En vue de réhabiliter certains sites affectés par cette pratique, la *Consolidated-Bathurst* a ensuite entrepris des travaux de nettoyage et de renaturalisation. Supervisés par le ministère de l'Environnement du Québec, ces travaux ont été complétés en 1993<sup>118</sup> (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 256). Depuis l'abandon du flottage sur le réservoir Taureau, la population a pu progressivement se réappropriier son plan d'eau à des fins récréotouristiques, notamment par la pratique d'activités nautiques.

<sup>114</sup> A la fin de l'hiver, le réservoir s'abaisse à son niveau le plus bas. Sa superficie occupe alors environ 8 à 20 km<sup>2</sup>, et ce, jusqu'à son remplissage vers la fin du printemps, selon les ententes ayant été négociées avec Hydro-Québec.

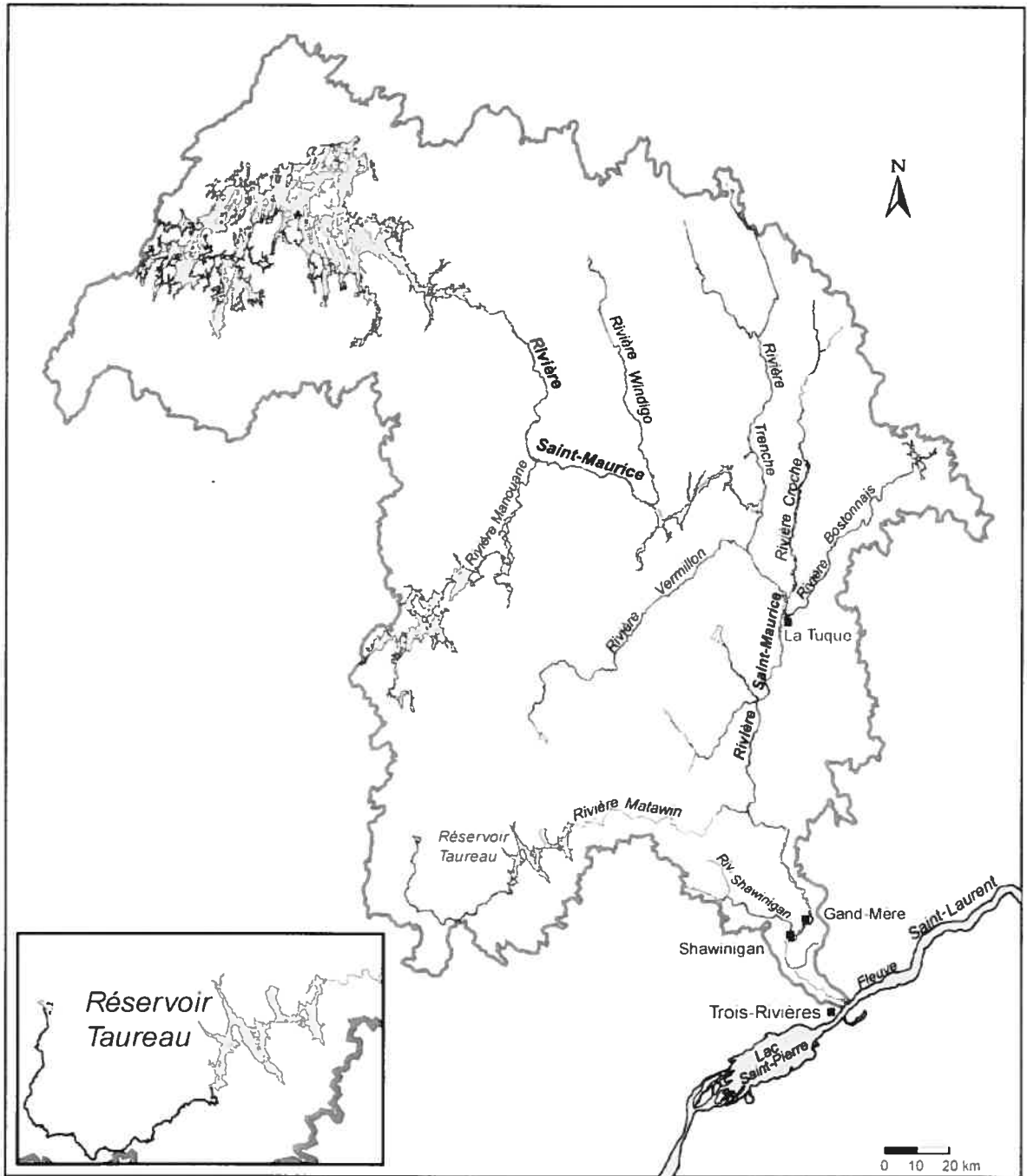
<sup>115</sup> Ce qui représente près de 13% de l'ensemble du bassin versant du Saint-Maurice, d'une superficie totale de 43 250 km<sup>2</sup>.

<sup>116</sup> Il s'agit des centrales de Grand-Mère, de Shawinigan 2 et 3 ainsi que de La Gabelle.

<sup>117</sup> L'industrie forestière représente en effet 75% de l'activité économique locale (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 4).

<sup>118</sup> C'est particulièrement aux jetées des baies du Poste et du Milieu qu'ils ont été réalisés.

Carte 3.2 – Localisation du réservoir Taureau



Source : MENV (2002b)

Les rives du lac Taureau sont de tenure publique à 90%. Ces terres sont en effet concédées à des entreprises forestières en vertu de Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) consentis par le ministère des Ressources naturelles du Québec (MRN). Ce dernier a également autorisé le développement de la villégiature privée dans les secteurs de la Pointe-Fine et de l'extrémité Sud-Ouest de la baie Dominique.

Selon la MRC de Matawinie, ce territoire sauvage offrant de nombreux potentiels est utilisé par plusieurs types d'usagers. Cette dernière fait mention d'une «*utilisation improvisée, la plupart des intervenants oeuvrant en fonction de leur unique préoccupation et intérêt, personne n'étant concerné par la globalité*» (1995 ; 64). Les juridictions autour du lac Taureau sont fragmentées, avec la municipalité de SMS, le territoire non organisé (TNO) géré par la MRC, le gouvernement du Québec avec les secteurs des Terres et des Forêts du MRN, la Garde côtière canadienne<sup>119</sup> ainsi que la Société Hydro-Québec<sup>120</sup>. Cette gestion sectorielle du territoire représente, selon l'un des participants, «*un problème parce que la réglementation et les contrôles étaient tout à fait impossibles. Et on voulait aussi empêcher qu'il y ait un développement tout azimut, anarchique, parce que le ministère allouait des terrains et la municipalité pouvait en faire autant*». La tendance consistait ainsi à laisser le développement se disperser au gré de la pression. Le secteur des Terres du MRN aurait particulièrement contribué au développement anarchique du secteur de la Pointe-fine, en y allouant des terrains à des fins de villégiature privée vers le début des années 80. De plus, selon la MRC (1995 ; 57) :

*Le secteur privé s'y est installé de façon spontanée pratiquant des activités de toute nature, des services à la navigation au développement de quartiers résidentiels. Notons l'importance des usagers excursionnistes, villégiateurs, squatters et résidents de Saint-Michel. À cela s'ajoutent également les entreprises forestières exploitant les terrains entourant le réservoir.*

### **3.3.1 Processus de mobilisation**

Est documenté, dans cette section, le processus de mobilisation qui a permis la création de la Table de concertation du lac Taureau (TCLT). Sont ainsi présentées les conditions qui ont été favorables à sa mise en place.

<sup>119</sup> En considérant que les eaux navigables du lac Taureau sont de juridiction fédérale.

<sup>120</sup> Ce territoire est en effet «*partagé entre la municipalité de St-Michel-des-Saints (partie sud) et la MRC Matawinie dans sa partie nord. Ces deux administrations publiques possèdent les pouvoirs nécessaires à la planification, à l'administration et à la réglementation du territoire. Le ministère des Richesses naturelles (MRN) agit à titre d'intermédiaire du gouvernement du Québec, le propriétaire foncier le plus important du territoire. Son rôle lui permet d'intervenir à l'égard de la cession des terres publiques, de la planification des terres publiques pour fins de villégiature et du plan d'affectation des usages. [...] Hydro-Québec gère le barrage sur la rivière Matawin dans le cadre du complexe hydro-électrique de la rivière Mauricie. Son autorité sur la production électrique (et le marnage qui en découle) est sans équivoque. Hydro-Québec a pleine juridiction sur le niveau d'eau du lac et tout contrôle doit se faire avec sa collaboration*» (Innovation, Loisir et Tourisme, 1996 ; 40 et Comité d'étude du développement du lac Taureau, 1998 ; 46)

### 3.3.1.1 Mise en place d'un premier comité d'étude

Au début des années 1990, le MRN a réalisé un Plan régional de villégiature (PRDV), permettant la concession de baux d'établissement de villégiature privé aux abords du réservoir, dans les baies du Poste et du Milieu situées sur la rive nord du lac Taureau. Considérant que le potentiel exceptionnel du lac Taureau commandait une vision plus globale du développement de ses rives, la MRC de Matawinie s'est vivement opposée à cette recommandation du PRDV. Certains citoyens de SMS se sont également opposés au projet, particulièrement les promoteurs de développements de villégiature déjà implantés en bordure du réservoir, ces derniers étant notamment préoccupés par la forte concurrence qui pourrait en résulter. A ainsi émergé une mobilisation importante en réaction au PRDV du MRN.

En février 1992, la Chambre de commerce de la Haute-Matawinie (CCHM) a alors amorcé une réflexion sur le développement économique et particulièrement sur le développement de la villégiature privée du réservoir Taureau. En octobre de cette même année, a été formé à SMS, un comité municipal spécifiquement mandaté pour entreprendre cette réflexion. Présidé par le directeur général de la CCHM, ce comité était formé de représentants de la Caisse populaire de SMS, de la MRC de Matawinie, du CRD de Lanaudière, de Tourisme Lanaudière, de la municipalité de SMS et du Centre Nouvel-Air Matawinie. Il s'agissait, selon le représentant de la CCHM, d'une véritable concertation locale et régionale. En effet, il semble qu' *«autant au niveau du CRD dans sa planification stratégique, autant au niveau de la MRC dans son Schéma d'aménagement, autant pour la municipalité, le lac Taureau a été reconnu comme un site potentiel régional»*. En juillet 1994, un plan directeur du développement de la villégiature pour le secteur sud du lac Taureau a été réalisé par l'urbaniste-conseil de la municipalité de SMS.

Un promoteur privé<sup>121</sup> de la région convoitant alors l'établissement d'une auberge de villégiature en bordure du réservoir Taureau, a demandé au CRD de Lanaudière de le subventionner afin d'étudier la vocation touristique du lac dans la perspective de son projet. Mais en raison de son statut, ce dernier n'a pas pu obtenir une telle subvention. Par contre, la CCHM, en tant qu'organisme sans but lucratif, a pu, lui, bénéficier de cette aide financière, mais à la condition que soit étudié l'ensemble du territoire du lac Taureau et que soient localisés tous les sites potentiels à l'établissement d'auberges. Cette subvention a permis de mandater une firme-conseil à cette fin en avril 1995. (Cf. Figure 3.16). Cette dernière a été encadrée par les membres du comité d'étude<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> Il était à l'époque le promoteur du Centre Nouvel-Air Matawinie.

<sup>122</sup> S'était alors ajouté au comité, le MRN (secteur des Terres).

Figure 3.16 – Mandats de la firme-conseil

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1- Identifier les sites d'intérêt, les produits, les activités et les services en vue du développement récréotouristique des rives et des îles du lac Taureau ;</li> <li>2- Analyser et recommander un modèle ainsi que les conditions d'aménagement, de gestion et de protection des îles du lac Taureau;</li> <li>3- Faire l'étude des marchés, des produits potentiels et des aménagements à privilégier et d'un modèle de gestion du développement récréotouristique du secteur du lac Taureau.</li> </ol> |
|---|

Source : Innovaction, Loisir et Tourisme, 1996 ; 5

En juillet 1995, a été tenue une conférence relative aux enjeux du développement du réservoir Taureau par Monsieur Roger Nadeau, professeur de géographie de l'Université de Sherbrooke. La Chambre de commerce a ensuite consulté les usagers du plan d'eau en vue de connaître leurs attentes et leurs besoins relativement au développement récréotouristique du réservoir Taureau. La population y a été convoquée par l'entremise de la revue de la CCHM distribuée par la poste à chaque résidant de SMS. Selon un représentant de l'Association de protection du lac Taureau (APLT), la Chambre de commerce a vraiment invité les individus impliqués et concernés par l'utilisation du réservoir. En ce qui a trait à cette consultation publique, un autre participant a mentionné qu'il s'agissait surtout des :

*Gens des auberges qui étaient derrière ça, avec la Chambre de commerce [...], parce qu'il y avait une implication financière importante avec le projet de l'Auberge du lac Taureau. C'est allé chercher des gens du village, puis ça a divisé la population un petit peu. Mais par contre, ça a amené un débat concernant le lac.*

Lors de cette consultation publique, vingt-trois mémoires<sup>123</sup> ont été présentés (cf. Figure 3.17), dont quatre de la part de résidants. Les autres participants comprenaient des usagers du lac ainsi que des intervenants qui y étaient reliés professionnellement. De plus, les participants y ont été réunis en six ateliers portant sur la villégiature, les produits touristiques, la gestion et la réglementation. Selon la firme Innovaction, Loisir et Tourisme (1996 ; 111) :

*S'il y a un élément qui a fait consensus lors des audiences publiques de septembre dernier, c'est bien le besoin, l'urgence de réglementer le territoire du Taureau, les activités et les usagers qui font bien peu de cas de l'environnement. [...] Plusieurs ont même exprimé l'urgence d'avoir un gestionnaire unique, ayant les pouvoirs et les ressources pour remplir le mandat.*

<sup>123</sup> Il s'agissait de mémoires verbaux et par écrits.

Figure 3.17 – Principaux constats de la consultation publique

- Attachement réel au milieu et au lac de la part des résidants ;
- Urgence d'encadrer et de discipliner les activités nautiques sur le lac et l'utilisation des plages et des îles (camping sauvage, baignade, circulation des véhicules, etc.) ;
- Intérêt pour la protection de l'environnement naturel du lac ;
- Volonté de contrôler le développement futur de la villégiature, notamment dans les secteurs déjà en développement ;
- Cohabitation possible entre le récréotourisme et la villégiature ;
- Conserver le caractère sauvage du lac ;
- Implication souhaitée des administrations publiques (municipalité, MRC, ministères) et identification d'un porteur unique du dossier ;
- Ouverture pour du développement, de façon ordonnée ;
- Appui au concept d'utilisateur/payeur ;
- Intérêt de l'entreprise privée à participer (investissements) au développement du lac ;
- Volonté de l'administration publique à jouer pleinement son rôle quant au développement futur du lac ;
- Importance de coordonner le développement futur de la villégiature et d'éviter l'éparpillement territorial ;
- Intérêt exprimé de quelques partenaires d'importance (Hydro-Québec, MRN, Réserve Mastigouche) à collaborer au développement et/ou à l'utilisation optimale du réservoir

Source : Innovaction, Loisir et Tourisme, 1996 ; 42 et CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 9

Parmi les études commandées par la CCHM en vue de répertorier les possibilités du territoire du réservoir Taureau, ont été déposés en juin 1996, le «Plan de développement récréotouristique du Lac Taureau» réalisé par la Firme-conseil ainsi qu'une étude de faisabilité sur le repeuplement du doré jaune et la restauration de l'habitat du grand brochet au réservoir Taureau, mandaté par Hydro-Québec et réalisé par GDG Environnement. A partir de ces deux études, des résultats de la consultation publique et de l'étude de la MRC sur la caractérisation des rives, le comité d'étude a déposé en mars 1998, un document sur les orientations de développement du lac Taureau<sup>124</sup>. La problématique de gestion du réservoir Taureau y est décrite en quatre points : «*un territoire varié et vulnérable ; une gestion sans orchestration ; une croissance hors de contrôle et un développement sans vision d'ensemble*» (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 12). Étant donné le fort potentiel de cette destination touristique, l'enjeu majeur qui y est relevé consiste à développer une vision claire de ce que devrait être à court et à long terme le réservoir Taureau. Il s'agit ainsi de «*construire un fort consensus local et régional autour de cette vision*» (Comité d'étude du développement du lac Taureau, 1998 ; 48). Le comité s'est alors donné comme objectif de réaliser un plan directeur pour l'aménagement de ce territoire (Cf. Figure 3.18).

<sup>124</sup> Quatre étapes avaient ainsi été nécessaires à la réalisation de ce document : «*la mise en commun du potentiel et des contraintes, la synthèse des données sur le milieu physique, les alternatives de développement récréotouristique et la rédaction des orientations de développement du Lac Taureau*» (CCHM, 2002 ; 13).

Figure 3.18 – Objectifs du plan directeur provisoire

- Doter le milieu d'une planification opérationnelle en vue d'encadrer la diversification du développement économique de la Haute-Matawinie, par la mise en valeur du potentiel récréotouristique du lac Taureau ;
- Négocier des ententes spécifiques de développement avec les différentes institutions gouvernementales et para-gouvernementales ;
- Donner les outils indispensables aux instances municipales pour l'harmonisation de l'aménagement du territoire ;
- Offrir aux promoteurs actuels et potentiels un cadre intégré et sécurisant afin qu'ils réalisent les investissements pour développer le secteur récréotouristique du lac Taureau ;
- Faciliter l'implantation d'un concept et d'une structure juridique de gestion du territoire qui intègre le développement récréotouristique et le développement socio-économique.

Source : CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 11

Ce document sur les orientations de développement a été présenté publiquement en juin 1998. Ont été invités à cette rencontre, tous ceux qui avaient présenté un mémoire lors de la consultation publique tenue en 1995. La Table de concertation du lac Taureau a par la suite été créée en vue de mettre en œuvre ces orientations de développement pour le réservoir Taureau. Dès le début de cette démarche, le représentant de la CCHM précise que le comité :

*Avait identifié qu'à peu près le seul véhicule pouvant répondre à nos attentes de gestion d'un porteur unique, était l'article 688 du Code municipal qui donne la responsabilité à la MRC sur un territoire donné (par la création d'un parc régional), à la condition que les propriétaires sur les terres publiques ou les propriétaires sur les terres privées accordent ce droit-là.*

Selon un représentant de la MRC, «on s'est rabattu au fond par opportunisme, parce qu'on trouvait rien (d'autre), sur le statut de parc régional»<sup>125</sup> (cf. Section 3.3.3.4).

### 3.3.1.2 Conditions favorables à la création de la Table de concertation du lac Taureau

La Table de concertation avait un caractère *ad hoc*, en comprenant à peu près les mêmes acteurs qui composaient le premier comité d'étude. Il semble que d'autres intervenants s'y soient ajoutés à la suite de la présentation par la CCHM des orientations de développement aux usagers du milieu. Selon un représentant de la MRC : «la table est devenue beaucoup plus musclée à partir du moment où on a décidé de demander le statut de parc. Alors là les gens ont suivi le dossier». Il s'agissait ainsi d'une prise en charge par le milieu en vue de développer une forme d'organisation détenant un certain contrôle du territoire du réservoir Taureau. Selon l'un des participants, «les intérêts étaient mêlés. Le dénominateur commun le plus petit était de protéger le lac : ça nous prend une structure pour ne pas que le ministère viennent faire des choses qu'on ne souhaite pas». En effet, selon un représentant de l'Auberge du lac Taureau :

<sup>125</sup> Il s'agit d'un «territoire déterminé par une MRC à des fins de parc conformément à l'article 688 du Code municipal du Québec (L.R.Q., c. C-27.1), modifié par l'article 102 du chapitre 37 et par l'article 19 du chapitre 68 des lois de 2002» (Québec, 2003 ; 1467).

*L'élément le plus important est la qualité du plan d'eau qui nous entoure, c'est le réservoir Taureau. Et tous les acteurs qui sont prêts ou qui considèrent le tourisme comme une valeur importante pour notre région avaient intérêt à ce que ce réservoir se développe et qu'il se développe surtout avec une vision d'ensemble. Et nous, comme entrepreneurs privés, ça été ça notre action, c'est-à-dire avant de venir investir des millions en bordure du réservoir Taureau, essayons de nous donner une vision d'ensemble et essayons d'asseoir [...] les grandes lignes au niveau de l'aménagement du territoire.*

Or, le promoteur du projet de l'Auberge du lac Taureau a été, selon l'un des participants, l'instigateur du processus de réflexion en ce qui a trait au développement récréotouristique du lac Taureau. La Chambre de commerce a quant à elle mandaté son directeur général à entreprendre cette démarche. D'ailleurs, il semble que le directeur de la CCHM représente effectivement l'acteur mobilisateur de cette action collective. C'est en effet ce dernier qui s'est occupé des relations publiques amenant à la création de la table de concertation et qui en a alors pris le leadership. Le représentant de la MRC a mentionné que la Chambre de commerce représente un excellent partenaire qui sert d'agent mobilisateur local. Il a mentionné que ce n'est pas tant la CCHM que son directeur qui a la capacité de rassembler et de concilier les acteurs aux intérêts divergents. Selon un autre répondant, la CCHM a représenté *«le porteur à la fois officiel et officieux majeur»*. Au sujet de son directeur, il a ajouté qu' : *«il porte en effet beaucoup, mais il a quand même de l'appui du milieu, ce sont tous les commerçants»* qui le soutiennent. Un autre participant a mentionné à son sujet : *«ne pas avoir ce noyau dur, ça évoluerait peut-être pas tant que ça. (Ce le serait), mais ce serait moins concerté. Parce que l'idée était là bien avant qu'il n'arrive, dans le fond»*.

Il semble que parmi les principaux porteurs de cette action collective, figurent également la MRC, soit particulièrement son secrétaire-général qui est très dynamique, selon l'un des répondants. Ce dernier a également mentionné que *«ça devait être la municipalité, mais malheureusement, ce n'est pas le cas. Elle a plutôt délégué ses responsabilités à la CCHM, dans la mesure de ses pouvoirs»*. Un autre participant a mentionné *«que la municipalité aurait peut-être pu jouer (le rôle de la CC), mais étant donné la conjoncture, elle ne pouvait pas le faire»*. L'un des répondants a par ailleurs mentionné, au sujet des maîtres d'œuvre du projet, qu'ils étaient *«probablement la municipalité avec la corporation de développement<sup>126</sup>, donc les gens qui veulent vendre des terrains, qui veulent développer»*. Il semble donc qu'il y avait une certaine volonté politique de la part des élus locaux, bien que la municipalité semble avoir délégué cette responsabilité à la Chambre de commerce.

<sup>126</sup> Selon l'un des participants, cet organisme para-municipal a été créé par la municipalité à la suite de l'entente conclue avec le MRN comprenant l'acquisition (par bloc) de l'ensemble du territoire de la Pointe fine. Cette corporation a ainsi été formée pour être en mesure de défrayer les coûts rattachés à l'aménagement et à la réhabilitation de cette nouvelle portion alors municipalisée. Il y a environ quatre ans, la municipalité a adopté dans le cadre de ce projet, un Plan d'Aménagement Architectural (PAA) pour ce secteur, prévoyant notamment une zone tampon riveraine de 25 mètres.



La volonté locale semble donc à la base de cette initiative. Selon un représentant de la CCHM, le milieu avait cette volonté depuis longtemps «*de vouloir être gestionnaire unique par rapport à une multitude d'usagers et d'interventions gouvernementales qui venaient tirer des revenus de ce lac-là*». Un autre répondant a mentionné qu'il s'agit d'une volonté du milieu de se prendre en main, principalement de la part de la municipalité, des promoteurs privés et de la Caisse populaire. Selon un représentant de l'APLT, «*le dynamisme vient surtout du milieu ; il va venir des gens qui sont de la CCHM, il va venir des gens qui sont du côté de la foresterie, en fait de toutes ces composantes-là. Puis de nous [APLT], comme groupe*».

De plus, un représentant de la Caisse populaire a précisé :

*Je pense qu'au départ, c'était la volonté commune de toutes ces personnes-là de faire quelque chose. Dans le fond, les gens qui étaient assis autour de la table étaient tous des gens impliqués de près ou de loin, avec intérêt ou pas à ce qu'il y ait un développement durable sur le bord du lac Taureau. C'est sûr qu'au départ, tout le monde semblait favorable à la concertation.*

Les organismes représentés à la table avaient en effet intérêt à y siéger. Selon le représentant municipal, la table comprenait des :

*Gens qui voyaient avec le lac Taureau un potentiel économique récréotouristique. Puis aussi, il y avait des associations qui avaient commencé depuis quelques années à constater que le lac se détériorait. Puis, à partir de là, il y avait une partie environnementale : il y a des associations qui s'intéressaient (en effet) à l'environnement. [...] De sorte que se sont ajoutés les gens du côté économique, la municipalité, les gouvernements, la MRC, tous les gens concernés par le lac Taureau.*

Un autre participant a précisé que les forestiers bénéficiaires de CAAF étaient très intéressés à ne pas perdre leurs droits acquis. Quant aux villégiateurs, ce dernier précise que la table représentait pour eux :

*Le lieu où siégeaient tous ceux qui avaient une responsabilité aux alentours du lac [...]. C'était l'occasion pour eux de faire valoir leurs préoccupations et les solutions qu'ils préconisaient pour solutionner un certain nombre de problèmes. Donc c'était correct pour eux, ils représentaient les intérêts de leurs membres et faisaient valoir leur point de vue en conséquence.*

Un représentant d'Hydro-Québec a justifié l'acceptation de son organisation de siéger à la table en ces termes :

*Si vous faites quelque chose autour du réservoir et que ça risque d'avoir un impact sur notre gestion, nous tenons à être là pour voir comment ça va nous toucher. Puis, s'il y a des choses que nous pouvons faire pour améliorer (la situation), nous le ferons. Mais s'il y a des choses qui ne sont pas acceptables, nous voulons être là pour vous le dire.*

En somme, il semble que le milieu était depuis longtemps animé d'une dynamique particulière jumelée à une volonté réelle de prise en charge de son propre développement. Grâce à la Chambre de commerce et à l'apport personnel de son directeur, plusieurs acteurs concernés par la gestion du réservoir ont pu rapidement être rassemblés et mobilisés en vue d'en arriver à un meilleur contrôle par la création d'un parc régional. De cette mobilisation, a émergé la table de concertation regroupant les intervenants du milieu ayant tous un intérêt à y participer, qu'il soit économique ou environnemental.

### 3.3.2 Vers une cristallisation de l'organisation

Dans cette section, il s'agit de documenter la structure de gestion que représente la table de concertation du lac Taureau et d'identifier les ressources qui ont été mises à sa disposition directement ou indirectement par ses partenaires. Il s'agit ensuite de préciser les enjeux et les actions d'intervention soulevés par l'organisme.

#### 3.3.2.1 Structure de gestion et modalités décisionnelles retenues

La Table de concertation du lac Taureau, formée de partenaires régionaux et locaux concernés par la gestion de ce plan d'eau, a ainsi pris forme de façon informelle en 1998, à la suite de la présentation des orientations de développement du lac Taureau. Dans ce document, était présentée la composition que pourrait avoir la table, alors nommé le comité multi-ressource (cf. Figure 3.19).

Figure 3.19 – Composition de la TCLT telle que recommandée par le comité d'étude

Secteurs d'activités	Organismes représentés
Secteur municipal	MRC de Matawinie Municipalité de Saint-Michel-des-Saints
Secteur commercial	CCHM
Regroupements de citoyens (villégiature et environnement)	Les associations de villégiateurs du lac Taureau
Secteur forestier	Les bénéficiaires de CAAF
Hydroélectricité	Hydro-Québec
Organismes gouvernementaux	MRN MEF

Source : Adaptée du Comité d'étude du développement du lac Taureau, 1998 ; 44

La composition de la table a été légèrement modifiée au fil des ans (cf. Figures 3.20 et 3.21). Certains organismes s'y sont ajoutés sur l'invitation du directeur de la CCHM, dont l'APLT en 1998. Puis, a été retiré de la table, le MRN avec lequel la MRC était en négociation pour le projet de l'éventuel parc régional<sup>127</sup>.

<sup>127</sup> Ce retrait semble justifié en raison du fait que la CCHM ne voulait pas que siègent à la table, des représentants du MRN avec lesquels ils étaient indirectement en négociation. Il s'agissait ainsi de les retirer du montage du projet de parc régional afin de laisser le soin au milieu de l'élaborer.

Figure 3.20 – Les membres de la Table de concertation du lac Taureau en 2001

Secteurs d'activités	Organismes représentés
Secteur municipal	Municipalité de Saint-Michel-des-Saints MRC de Matawinie
Secteur commercial	Domaine du Lac Toro Auberge du Lac Taureau Auberge CanadAventure Chambre de commerce de la Haute-Matawinie Corporation pour le Développement du Lac Taureau Marina Pointe-Fine Caisse populaire Desjardins de Saint-Michel-des-Saints
Regroupements de citoyens (villégiature et environnement)	Association des Propriétaires de la Pointe Fine Association de la Protection du Lac Taureau
Secteur forestier	Louisiana Pacifique Les Forestiers St-Michel
Secteur faunique	Réserve faunique Mastigouche (FAPAQ)
Partenaires gouvernementaux	Développement économique Canada Société d'aide au Développement de la Collectivité CLD de la Matawinie Ministère de la région (Lanaudière)

Source : Adaptée de la CCHM et de la MRC de Matawinie, 2001 ; 339

Au sujet du choix des organismes représentés, le représentant de la CCHM a précisé :

*La philosophie était très simple : on voulait que tous ceux qui avaient soit une responsabilité ou un usage sur le lac soient représentés, pour que lorsqu'on en arrivera à une conclusion quelconque sur la façon d'aménager ou de vivre sur le lac, personne ne puisse dire moi j'ai été oublié.*

La table est ainsi composée de représentants d'organismes locaux et régionaux auxquels s'ajoutent des représentants d'organismes para-gouvernementaux et gouvernementaux. Les secteurs d'activités représentés concernent ainsi le monde municipal, les regroupements de citoyens (villégiature et d'environnement), le secteur forestier, les commerçants (hébergement, restauration, activités nautiques et récréotouristiques, développement de la villégiature), le secteur faunique, l'hydroélectricité, de même que les partenaires gouvernementaux. Les participants à la table de concertation ne sont pas limités en nombre, puisque l'ensemble de l'exécutif de chacun de ces organismes peut y assister. La participation aux rencontres semble varier entre douze à trente personnes<sup>128</sup>. Les mécanismes de représentation ne sont donc pas formalisés. Ils tiennent compte des secteurs d'activités concernés par la gestion du réservoir, sans représentation territoriale, telle celle du bassin versant. Or, selon le représentant de la CCHM, les établissements hôteliers siégeant à la table semblent être uniquement ceux qui se situent sur la rive du réservoir.

<sup>128</sup> Ne sont invités, qu'au besoin, certains organismes, tels Hydro-Québec.

Figure 3.21 – Les membres de la table de concertation du lac Taureau en 2002

Secteurs d'activités	Organismes représentés
Secteur municipal	Municipalité de Saint-Michel-des-Saints MRC de Matawinie
Secteur commercial	Auberge du Lac Taureau Domaine du Lac Toro Auberge CanadAventure Camping Des Roses Camping St-Ignace Camping Dynastie Marina et Restaurant Nautique Marina Pointe-Fine Marina du Lac Taureau enr. Chez Eddy Le Gîte St-Michel Le Motel au Pied de la Chute Développement Baie Morrissette Corporation pour le Développement du Lac Taureau Chambre de commerce de la Haute-Matawinie Caisse populaire Desjardins de Saint-Michel-des-Saints
Regroupements de citoyens (villégiature et environnement)	Association des Propriétaires de la Pointe Fine Association de la Protection du Lac Taureau
Secteur forestier	Louisiana Pacifique Les Forestiers St-Michel
Hydroélectricité	Hydro-Québec
Secteur faunique	Réserve faunique Mastigouche (FAPAQ)
Partenaires gouvernementaux	Développement économique Canada SADC Matawinie CLD Matawinie Tourisme Lanaudière CRD Lanaudière

Sources diverses

Par ailleurs, l'organisme n'étant pas incorporé, il ne bénéficie aucunement d'un statut juridique. En ce qui concerne la prise de décision au sein de la table, elle se fait par consensus et sans droit de vote<sup>129</sup>. Aucune règle n'en régit formellement le fonctionnement. Selon l'un des participants : *«il ne se passe pas grand chose, parce que justement les questions sont posées (sans pour autant en rechercher une réponse). Et puis, on passe à un autre point de l'ordre du jour [...]. Pendant longtemps il n'y avait même pas d'ordre du jour [...] et pas de documents afférents»*. De plus, aucun procès-verbal de ces rencontres n'est rédigé. Les rencontres sont préparées par le directeur de la Chambre de commerce et c'est ce dernier qui anime habituellement la discussion. Il joue ainsi le rôle de responsable de la table, sans toutefois que cette fonction ne lui soit officiellement attribué. Ces rencontres ne sont pas tenues à échéances fixes mais plutôt selon les besoins, entre deux et quatre fois par année.

<sup>129</sup> De toute façon, la table n'a pas les moyens juridiques d'exercer ce droit. Un vote majoritaire n'aurait donc aucune légitimité.

### 3.3.2.2 Ressources et financement

En ce qui concerne l'obtention de ressources d'ordres pécuniaire et technique, elle concerne principalement la CCHM, plutôt que la Table de concertation du lac Taureau. L'aide ainsi obtenue à contribuer à la réalisation des activités et des études conduisant éventuellement à la rédaction d'un plan directeur d'aménagement du réservoir Taureau. Tel que mentionné précédemment, la Chambre de commerce a obtenu une subvention de la part du CRD Lanaudière, afin de réaliser une étude relative au récréotourisme sur le lac Taureau. Cette entente de financement impliquant le CRD a également permis de financer en partie l'étude réalisée par le Service d'aménagement de la MRC de Matawinie sur la caractérisation des rives du réservoir Taureau. De plus, des partenaires locaux et régionaux ont financé la consultation publique tenue en septembre 1995<sup>130</sup>.

Deux subventions<sup>131</sup> permettant la rédaction du plan directeur ont par la suite été obtenues par la CCHM étant donné son statut d'OSBL, plutôt que par la MRC. Il s'agissait d'abord du programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier (Volet II) du MRN<sup>132</sup> ainsi que de Développement économique Canada<sup>133</sup>. Ces ressources ont principalement servi à la réalisation d'études ainsi qu'à l'aménagement de certaines infrastructures récréotouristiques.

Ont également participé au financement et à la réalisation de ces études, certains partenaires locaux et régionaux. Une contribution locale de 20 000\$ a ainsi été offerte de la part de la municipalité de SMS, de la Caisse populaire Desjardins de SMS, du Domaine du Lac Toro, de l'Auberge du lac Taureau, de la Louisiana Pacifique, des Forestiers de St-Michel, de la MRC de Matawinie<sup>134</sup> ainsi que du ministre et député de l'époque du comté de Berthier, Monsieur Gilles Baril (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 339). De plus, la CCHM a largement contribué au projet en autorisant son directeur général à y consacrer une portion importante de son temps. Dans le cadre de cette démarche, la CCHM a demandé à la Société Hydro-Québec de financer une étude sur la réintégration du doré dans le réservoir. Selon le représentant d'Hydro-Québec, son organisation réalise «*des études dans la mesure où ça lui rapporte quelque chose. Si ça améliore la connaissance sur l'habitat du poisson [...], ça va lui servir aussi*». Par ailleurs, l'étude sur les Orientations de développement réalisée en 1998 a été rendue possible grâce aux subventions de la

<sup>130</sup> Il s'agissait du CRD de Lanaudière, du Centre Nouvel-Air Matawinie, de la Caisse populaire de SMS, de la CCHM, et ce, en collaboration avec Tourisme Lanaudière, la municipalité de SMS et la MRC de Matawinie.

<sup>131</sup> Elles représentent au total près de 190 000 \$.

<sup>132</sup> Parmi les études et les activités financées, figurent : l'évaluation-synthèse des potentiels et des usages dans le parc régional du lac Taureau, le compte-rendu du forum sur l'état de situation et les perspectives de développement de la villégiature privée dans le parc régional du lac Taureau, l'analyse des recommandations en regard du plan quinquennal 2000-2005 dans le parc régional du lac Taureau, le Forum sur les mesures de redressement de la pêche sportive sur le réservoir Taureau (également financé par la FAPAQ et Hydro-Québec).

<sup>133</sup> Le programme fédéral a notamment permis l'embauche d'un architecte-paysagiste et le financement de certaines études.

<sup>134</sup> La MRC a contribué en fournissant l'expertise de son service d'aménagement ainsi que certains services au prix coûtant.

part du CRD de Lanaudière, de la Municipalité de SMS, de la Caisse populaire Desjardins de SMS et du Centre Nouvel-Air Matawinie.

### 3.3.2.3 Enjeux soulevés et actions identifiées

La mission et le mandat de la Table de concertation du lac Taureau n'ont jamais été formellement précisés et aucun plan d'action n'a été défini par les participants de la table. Les entrevues ont toutefois permis de constater que l'objectif de cet organisme visait essentiellement la création d'un parc régional. Il semble que les discussions au sein de la table n'aient pas permis l'identification collective des enjeux du territoire du réservoir Taureau, bien que le plan directeur provisoire du parc régional ait fait un inventaire des enjeux de développement (Cf. Section 3.4.3.1). Or, les entretiens ont révélé que la plupart des participants ont défini que les principaux enjeux ont trait à la mise en place du parc régional et à la détermination de son mode de gestion. D'autres ont formulé qu'il s'agit d'avoir un développement contrôlé du réservoir Taureau. Selon le représentant de la MRC, il s'agit notamment de *«s'assurer d'avoir voix au chapitre sur les décisions importantes qui vont se prendre, autant pour les «verts» que pour les commerçants. S'assurer donc que la structure qui gèrera le parc, sera une structure qui permettra la participation des joueurs»*. Il s'agit en fait d'avoir un gestionnaire unique pour le territoire du lac Taureau qui soit en concertation avec les acteurs du milieu. A également été identifié comme enjeu par un représentant de l'APLT, l'amélioration de la qualité de l'eau du réservoir. Un représentant de l'Auberge du lac Taureau y a relevé la préservation de l'intégrité des paysages environnants comme principal enjeu. Ce qui importe selon ce dernier, *«ce n'est pas juste l'eau. Ce sont les paysages qui l'entourent qui font la beauté du plan d'eau»*. Il semble en effet que pour la majorité des participants de la table, la préservation de l'intégrité du paysage représente la priorité en terme de développement. Tandis que l'amélioration de la qualité des eaux du réservoir représente un enjeu secondaire, sauf pour les représentants de l'APLT. En l'occurrence, la gestion de l'ensemble du bassin versant ou de certains sous-bassins ne représenterait pas une échelle d'intervention prioritaire de la part des intervenants du milieu.<sup>135</sup> Le périmètre du parc projeté se limiterait plutôt à la ligne du premier sommet visible à partir du lac, et ce, dans le but de garantir un minimum de protection du paysage.

En ce qui a trait aux actions entreprises par la table, elles concernent d'abord l'organisation de forums de discussion. Les deux premières rencontres tenues en 1999 ont alors été consacrées à la mise en place du parc régional, soit plus précisément à la détermination de ses limites et de sa vocation ainsi qu'à l'établissement des conditions et des connaissances requises dans le processus de création d'un parc régional. A l'automne 1999, une équipe d'experts<sup>136</sup> a débuté la rédaction

<sup>135</sup> Cependant, le plan directeur comprend une proposition qui tient compte de la notion de GBV en vue de limiter l'action de l'érosion : *«certains ruisseaux ou petites rivières tributaires du lac Taureau gagneraient à être interdits aux embarcations à propulsion mécanique»* (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 256).

<sup>136</sup> Il s'agissait du Service d'aménagement de la MRC et de l'architecte-paysagiste engagé par la CCHM qui a travaillé avec cette équipe.

d'un plan directeur provisoire visant à établir le concept d'aménagement ainsi que les cadres de gestion du parc projeté. Les partenaires de ce projet comprenaient la majorité des organismes représentés à la table<sup>137</sup>.

D'autres activités ont été organisées dans le cadre de cette démarche par la CCHM, dont, en octobre 1999, le Forum sur le redressement de la pêche sportive au réservoir Taureau<sup>138</sup>. A la suite de ce forum, la CCHM a formulé une demande à Hydro-Québec à l'effet d'adopter la cote minimale d'exploitation de 346,0 mètres. Il s'agissait en fait d'une résolution de la municipalité, appuyée par la Société de la Faune et des Parcs du Québec (FAPAQ)<sup>139</sup>, demandant «à Hydro-Québec d'appliquer des mesures de redressement de la pêche sur le réservoir qui touchent sa gestion hydraulique» (Hydro-Québec, 2001 ; 2). A la suite de l'acceptation de cette demande, une entente est intervenue entre la municipalité de SMS et Hydro-Québec<sup>140</sup>. Le mois suivant, s'est tenu le Forum sur l'état de situation et les perspectives de développement de la villégiature privée dans le parc régional du lac Taureau (cf. Figure 3.22).

Figure 3.22 – Les constats dégagés lors de ce forum

- Consolider le développement ;
- Tenter de diversifier davantage à l'intérieur d'une zone plutôt qu'à l'échelle du lac ;
- Faire des développements par zone ;
- Améliorer la qualité des résidences en bordure du lac ;
- Développer des activités et des attraits pour favoriser le développement et pour maintenir une clientèle touristique et de villégiature dans la région.

Source : Adaptée de CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 221

Lors des réunions suivantes de la TCLT, et ce, jusqu'à l'été 2001, ont été présentées les différentes parties du plan directeur du parc régional du lac Taureau. Selon le représentant de la CCHM, les rencontres avaient lieu à «chaque fois qu'un chapitre de notre plan directeur était en train de s'écrire. [...] À chaque fois qu'il y avait une tranche du plan directeur, du plus général au plus spécifique, qui était prête, nous l'avons déposée à cette table de concertation pour en discuter». A titre d'exemple, le concept d'aménagement du parc régional<sup>141</sup> a été présenté à la table en mars

<sup>137</sup> En l'occurrence, la Municipalité de SMS, l'APLT, l'APPF, la CCHM, les Bénéficiaires de CAAF, la MRC de Matawinie, Tourisme Lanaudière, le CRD de Lanaudière, Hydro-Québec, le Ministère des Régions, la Réserve faunique de Mastigouche, le MRN ainsi que le MEF (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 11).

<sup>138</sup> Lors de ce forum, il a été démontré qu'il serait préférable pour la communauté de poissons, une cote minimale d'exploitation de 346,0 m plutôt que de 343,81 m (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 270).

<sup>139</sup> Il s'agissait antérieurement du ministère de l'Environnement et de la Faune.

<sup>140</sup> La cote-cible adoptée était de 357,90 m entre le deuxième jeudi de juin et le lundi de la fête du travail, avec une marge de plus ou moins 20 cm. Y étaient également spécifié que la cote ne descende pas au-dessous de 346,0 cm lors de la vidange annuelle du réservoir et que son remplissage au printemps se fasse le plus rapidement possible.

<sup>141</sup> Dans le cadre de l'élaboration du concept d'aménagement du parc régional du lac Taureau, les six lignes directrices suivantes ont été énoncées : la multiplicité dans l'unité, le développement du potentiel particulier à chaque zone, une interrelation incessante et une dynamique entre les milieux terrestre et nautique, l'interface entre deux zones constitue elle-même une zone, les zones, pôles, carrefours et passes structurent le développement du territoire pour la réalisation du plein potentiel du parc et la qualité du paysage, visible des routes, des sites et du plan d'eau constituent un atout potentiel majeur pour l'appréciation du Parc (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 42-44).

2000. Lors de cette rencontre, «*les intervenants du milieu ont accepté intégralement le document sur le concept d'aménagement du parc régional du lac Taureau*» (CCHM et MRC de Matawinie (2001 ; 222). Vers l'été 2001, a été finalisé le plan directeur provisoire. Puis, la table s'est réunie à l'automne 2001 pour redéfinir la cote-cible du réservoir, puisque certains des participants de la table considéraient qu'elle était trop élevée. (cf. Section 3.3.3.2). La municipalité et Hydro-Québec ont alors signé en novembre 2001, une entente relative à la révision de cette cote<sup>142</sup>. Au printemps 2002, a été présenté à la table, un projet de charte des paysages du lac Taureau. La CCHM souhaitait ainsi que les intervenants concernés par le parc s'engagent à respecter les principes et les objectifs énoncés dans cette charte. Or, il semble que l'APLT ait refusé de la signer.

Finalement, les dernières réunions de la table ont surtout servi à informer ses participants sur le niveau d'avancement des négociations entre la MRC et les autorités gouvernementales, concernant le processus de mise en place du parc régional (cf. Section 3.3.3.4). En somme, il semble que ce soit principalement la CCHM et la MRC qui aient été responsables de la réalisation des études et des activités associées à la démarche de création du parc régional impliquant la table de concertation<sup>143</sup>. La TCLT semble ainsi avoir servi de lieu de dialogue et d'échange pour discuter de ce vaste dossier de parc régional, de même que pour négocier la cote-cible du réservoir.

### **3.3.3 Le mode de régulation : de la concertation aux jeux d'acteurs**

Comment les participants de la table en sont-ils venus à se concerter ? Il s'agit dans cette section de documenter les jeux d'acteurs et leur rapport de force, afin de mieux comprendre le mode de régulation négocié au sein de la TCLT. Il faut d'abord se questionner sur la motivation et l'intérêt de chacun des groupes d'utilisateurs et de la population en général à s'y impliquer. À titre d'exemples de concertation, seront documentés le processus de négociation concernant la gestion hydraulique du réservoir Taureau et le projet de création d'un parc régional. Est finalement abordée, la question de la représentativité et de la reconnaissance de la table de concertation.

#### **3.3.3.1 Motivation et intérêt des acteurs**

Les entrevues ont révélé que la CCHM et les associations de villégiateurs représentent les organismes les plus motivés à participer au projet, suivis des forestiers, des propriétaires d'auberges et des représentants de la MRC.

<sup>142</sup> La cote-cible alors négociée en période estivale est de 357,85 m, avec une marge de plus ou moins 30 cm.

<sup>143</sup> «*Selon l'article 688 du Code municipal, c'est la Municipalité régionale de comté (MRC) de Matawinie qui détient l'autorité requise pour servir de responsable et de requérant au statut de parc régional. Toutefois, c'est la Chambre de commerce de la Haute-Matawinie qui agit, sur le terrain, à titre de promoteur du projet de parc régional, la MRC collaborant dans ce processus. [...] La Chambre de commerce de la Haute-Matawinie travaille de concert avec le milieu et un comité de partenaires à l'organisation et au suivi des études pertinentes au processus de création du parc régional*» (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 318).



Un représentant de la municipalité a mentionné qu'il distingue deux groupes particulièrement motivés à participer à cette action collective, soit les propriétaires d'auberges et les villégiateurs prônant l'environnement. Selon ce dernier, ces deux groupes sont les plus intéressés, «*mais il demeure qu'il y a plus de gens d'entreprises ou de l'économie qui sont intéressés par la table de concertation. Les associations (de villégiateurs sont assis à la table) [...] plus à titre de chien de garde de l'environnement que pour l'économie*». Un autre participant a fait mention que les villégiateurs étaient très présents aux réunions puisque qu'ils y jouent un rôle de surveillance. Un représentant de l'APLT a d'ailleurs mentionné que le seul pouvoir qu'ils détiennent, c'est de s'y impliquer et de jouer ce rôle de surveillant. Ce dernier a toutefois précisé qu'il était malheureux qu'ils soient limités à cette position de critique. Un autre représentant de l'APLT a mentionné que son organisation tente de dépasser ce rôle pour en venir à défendre les intérêts de tous et chacun. Quant au promoteur privé de l'Auberge du lac Taureau, il semble avoir joué un rôle très actif au début de cette démarche, tandis qu'il occupe davantage un rôle d'arrière-garde depuis les trois ou quatre dernières années<sup>144</sup>.

Constituant le fondement de l'économie locale, les forestiers représentent un groupe très puissant selon l'un des participants. Ce dernier considère que leur rôle au sein de la table consiste «*à surveiller ce qui se passe et à être sur place quand il y a des décisions à prendre*». Il semblerait cependant que les forestiers ne soient pas toujours présents aux réunions.

La motivation des participants à la table semble donc associée à l'intérêt et à l'opportunité qu'ils ont à y siéger selon leur appartenance à l'une ou l'autre des trois vocations qui y sont en compétition : l'industrie forestière, le développement récréotouristique et la villégiature privée. L'un des participants a constaté que les intérêts des forestiers et des propriétaires d'auberges<sup>145</sup> semblent converger, puisqu'il s'agit dans certains cas d'acteurs qui ont à la fois des intérêts dans le secteur forestier et dans certains établissements hôteliers. Les intérêts des promoteurs récréotouristiques, i.e. les propriétaires d'auberges et les autres commerçants, divergent par contre d'avec ceux des villégiateurs. Un autre participant a souligné qu'il doute fortement de l'intérêt des villégiateurs à ce que le secteur récréotouristique se développe<sup>146</sup>. Il considère toutefois qu'étant pour la plupart sensibilisés à l'environnement, les villégiateurs prônent le projet de parc régional puisqu'il permettrait un plus grand contrôle sur le développement du réservoir. Il semble donc exister un sérieux conflit d'usage entre les promoteurs du développement récréotouristique et les villégiateurs.

Selon un autre répondant, les intérêts des organismes siégeant à la table peuvent converger et diverger selon le dossier. A titre d'exemple, «*tantôt Ressources naturelles et la municipalité ont les mêmes intérêts, tantôt, sur un autre dossier, ils sont opposés*». Le représentant de la MRC

<sup>144</sup> En l'occurrence, depuis la construction de cet établissement hôtelier.

<sup>145</sup> En précisant que le secteur récréotouristique est cependant intéressé à conserver l'intégrité du paysage environnant du réservoir.

<sup>146</sup> En considérant que la quiétude et l'environnement du réservoir en seraient perturbés.

considère que «les intérêts des joueurs à St-Michel sont très divergents [...], mais ils se réunissent sous le parapluie du parc». Selon ce dernier, les conflits se développeront quand le parc aura obtenu son statut et qu'il s'agira de définir les modalités de son fonctionnement. Ce dernier précise : «on met le théâtre en place, on place le décor et quand les acteurs rentreront en scène, il y aura un ajustement à faire» (cf. Section 3.3.3.3).

Le projet de création d'un parc régional concerne particulièrement les instances gouvernementales et para-gouvernementales ayant des responsabilités sur ce territoire. Il s'agit d'abord du MRN qui ne semble pas vouloir céder son autorité et sa juridiction sur les terres publiques. Le MAMM est également visé par ce projet, puisque c'est en vertu du Code municipal du Québec que le statut de parc peut être concédé à la MRC. Quant à la FAPAQ, ayant comme visée de réintégrer certaines espèces de poissons dans le réservoir Taureau, elle appuie ce projet de parc régional qui favoriserait cet objectif. En ce qui concerne la Société Hydro-Québec, elle est intéressée à suivre le projet, parce que le développement y afférent pourrait notamment les affecter dans leur gestion<sup>147</sup>. Un représentant de la Société a mentionné que son organisation est motivée à y siéger, «pour entendre les réflexions des gens et pour savoir ce qu'ils pensent». Il a ajouté qu'il participe à cette table de concertation, «pour être capable de voir venir les choses et les orienter». Au sujet de la représentation de ces organisations, le délégué de la MRC a mentionné que «la façon d'avoir la participation de ces gens-là, de les mobiliser et d'avoir un œil sur leurs orientations, était de les mettre à la table de concertation. Donc la table de concertation était composée à moitié de représentants de ministères».

Selon certains participants, l'intérêt de la population en général semble plutôt faible. En effet, les résidents de SMS n'ont pas réellement participé à la TCLT et aux activités associées à cette démarche. L'un des répondants a mentionné qu'il s'agit d'une abdication de la part des citoyens. Un autre participant de l'enquête a précisé qu'avant la mise en place de la table :

*Il y avait un gros pourcentage de la population qui était plutôt défavorable à ce type de projet. Les gens avaient des craintes [...], parce que ce n'était pas évident : il y avait surtout des développeurs (privés) qui voulaient faire avancer le dossier. Par la suite, par exemple avec la table de concertation, les associations, les élus municipaux, les gens du milieu et les entrepreneurs se sont assis ensemble. Cette idée qui était peut-être réelle au départ s'est atténuée. À partir de là, les gens ont commencé à travailler plus en concertation. Donc la table depuis [...] 97-98, a travaillé activement dans le même sens en disant : le lac appartient à tout le monde. Donc à partir de ce moment-là, les bénéficiaires, les associations de lac, les résidents permanents, les touristes, les auberges ont commencé à travailler de concert ou de compère en voie de concertation avec toute la table pour monter le dossier de parc régional. [...] Les choses se sont clarifiées au fur et à mesure quand les*

<sup>147</sup> La Société Hydro-Québec est notamment interpellée par le pôle de développement projeté au barrage Matawin. Étant gestionnaire de ce barrage appartenant au gouvernement du Québec, la société est réfractaire à ce projet tel qu'il est présenté dans le plan directeur du parc régional. L'organisation veut également que les éventuels villégiateurs soient conscients des inconvénients associés à leur établissement aux abords d'un réservoir hydroélectrique.

*gens ont commencé à comprendre que c'était peut-être moins que (seulement l'affaire de) quelques individus.*

Par ailleurs, il est précisé dans le plan directeur qu'il «*n'existe pas actuellement de suivi systématique de l'opinion de la population et/ou des leaders locaux quant à la perception du projet de parc régional*» (CCHM et MRC de Matawinie, 2001 ; 322). Ces derniers ont malgré tout été informés de la démarche en recevant la revue de la CCHM. En effet, selon son représentant, «*à chaque fois qu'on franchissait une étape dans le plan directeur, on l'écrivait dans la revue. Donc ça a tout le temps été une démarche populaire*» selon ce dernier. Un autre participant a mentionné que la déclaration du parc régional va susciter l'intérêt des citoyens, à savoir ce qu'impliquera le projet en ce qui les concerne.

### 3.3.3.2 Négociation avec Hydro-Québec sur la gestion hydraulique du réservoir Taureau

Certains ont cité en entrevue à titre d'exemple de concertation, la négociation de la gestion hydraulique du réservoir avec la Société Hydro-Québec. Ayant la juridiction du niveau du réservoir, cette dernière a été disposée à coopérer avec la table de concertation. Il semble d'ailleurs que ce soit Hydro-Québec qui ait initié la négociation, parce qu'elle avait reçu des :

*Demandes qui étaient contradictoires venant du milieu et des gens qui leur disaient : pouvez-vous augmenter le niveau de l'eau, parce qu'on est pas capable d'aller dans les baies en bateau ? Puis il y en a d'autres qui appelaient pour dire : pouvez-vous baisser le niveau du réservoir parce qu'on n'a pas de plage ?*

Ce sont les promoteurs du récréotourisme, c'est-à-dire les responsables des auberges, les commerçants et les forestiers, qui demandaient une cote basse afin de sauvegarder les plages pour les touristes. Tandis que les villégiateurs préféraient un niveau plus élevé afin de pouvoir entrer dans les baies en bateau et de protéger les rives et, par conséquent, certains habitats végétaux et fauniques. L'un des participants a mentionné que les villégiateurs souhaitent un moins grand nombre de plages pour diminuer d'autant l'achalandage des touristes. La FAPAQ avait également demandé d'inclure ses recommandations basées sur les études d'Hydro-Québec concernant la cote minimale d'exploitation du réservoir<sup>148</sup>.

La municipalité et la MRC sont les répondants et ainsi donc les signataires de ce processus de négociation. Selon le représentant d'Hydro-Québec, c'est pourtant le directeur de «*la CCHM qui a piloté le dossier pour la municipalité*». Ce dernier a ajouté que «*c'est réellement la table de concertation qui gère tout ça dans le fond*». L'entente sur la gestion du plan d'eau conclue en 1999, a ainsi porté sur trois aspects : le point de vue faunique, l'utilisation des plages ainsi que la navigation. Le représentant d'Hydro-Québec a mentionné que son organisation «*s'est raffinée dans*

<sup>148</sup> Tel que précisé précédemment, il s'agissait ainsi de favoriser la réintégration de certaines espèces de poissons dans le réservoir Taureau.

*la façon de modifier (le niveau), i.e. de le monter, de le baisser ou de le maintenir assez stable pendant l'été. [...] Mais il n'y a pas eu de changements drastiques par rapport au niveau d'eau qu'on gérait habituellement».*

En ce qui concerne la deuxième entente signée en 2001, l'un des villégiateurs a mentionné que les participants à la table s'étaient d'abord entendus à l'été 2001 sur un compromis concernant la gestion hydraulique. La situation lui paraissait alors clarifiée, bien qu'aucune décision n'ait été formellement prise au sein de la table. Puis, en septembre de la même année, certains participants de la table sont revenus à la charge pour diminuer la cote-cible, prétextant que le niveau convenu précédemment était trop élevé pour dégager suffisamment de plages. Selon l'un des villégiateurs interrogés, ces derniers ont avancé que cette cote rabaissée n'aurait *«pas d'impact sur les rives et que ce n'était pas si grave que ça»*, sans pourtant avoir en main une base quantitative pour appuyer de tels propos. Selon le représentant de la CCHM :

*On a négocié une cote sur laquelle on s'était entendu entre les intérêts différents de chacun. Puis, à un moment donné, on est arrivé à une conclusion en disant : c'est à cette cote-là, entre tel et tel niveau, qu'on accepte de jouer. Donc c'était une négociation consensuelle. Il n'y a jamais eu de vote.*

L'un des répondants a cependant mentionné que les participants de la table se sont difficilement entendus sur ce dossier.

*Ça a pris un an pour s'entendre sur une cote qui faisait plaisir à tout le monde. On a fini par s'entendre, même si les associations de lac avaient préféré une cote plus haute l'été en vue de sauvegarder différentes espèces de la faune et de la flore. [...] C'est difficile des fois de faire consensus, mais au bout de la ligne, à un moment donné, il faut trancher. Mais je pense qu'on est venu à bout, même après un an dans le dossier de la cote d'eau, de s'entendre. Ça prouve que ce n'est pas toujours facile, mais au moins les gens ont participé à toutes les réunions.*

Il semble donc qu'il a été difficile de s'entendre, non pas avec la Société Hydro-Québec, mais plutôt au sein même de la table. Selon un représentant de l'APLT, Hydro-Québec est coopératif *«dans la mesure où il peut gérer son volume d'eau, l'eau qu'il a besoin pour turbiner, il va coopérer pour vraiment rejoindre les intérêts des villégiateurs et des résidants»*. Un représentant de la Société a d'ailleurs mentionné que son organisation n'avait rien à perdre financièrement en maintenant la cote-cible négociée pour la période estivale, puisqu'ils ont d'autres réservoirs multi-annuels<sup>149</sup> pouvant être utilisés durant cette saison. Ces ententes ont ainsi permis d'établir une harmonisation entre les besoins de la Société Hydro-Québec et ceux du milieu.

---

<sup>149</sup> Le réservoir Gouin par exemple.

### 3.3.3.3 La représentativité et la reconnaissance de la table de concertation

Concernant le développement du réservoir Taureau, l'un des participants a précisé qu'il «*fallait qu'il y ait certains consensus dans le milieu*». Ce dernier a ajouté qu'il importait en fait de ne pas rassembler autour de la table seulement des commerçants afin d'éviter de devenir un club privé. La crédibilité de la TCLT semble ainsi reposer sur sa représentation du milieu. Les entrevues ont révélé que certains sont d'avis que sa composition est représentative, tandis que d'autres considèrent qu'elle est inéquitable. Il semble toutefois que la représentation varie selon les réunions. Un autre répondant a mentionné que «*parfois les forestiers sont là, parfois ils ne sont pas là. Il n'y a aucune représentativité*». Un autre participant a précisé que la représentativité est à géométrie variable, puisque «*tantôt il y a beaucoup de représentants de tel intérêt ou bien d'autres qui ne sont pas là et tout à coup, des personnes qu'on a jamais vu apparaissent et disent quelque chose*». Il semble ainsi que la participation aux réunions soit sélective, en fonction de l'importance et de l'intérêt des dossiers portés à l'ordre du jour. Par ailleurs, un villégiateur a fait mention que certains secteurs sont sur-représentés, puisque quelques participants sont à la fois propriétaires forestiers et détenteurs d'actions de la société qui possède l'Auberge du lac Taureau. De plus, la plupart des participants de la table sont membres de la CCHM<sup>150</sup>. Comme la CCHM siège et anime la table, ces derniers sont donc doublement représentés en participant directement à la table. Quant aux autres commerçants locaux qui n'y siègent pas, il semble qu'ils soient indirectement représentés par la CCHM. Par ailleurs, l'un des répondants a précisé que la composition de la table aurait pu tenir compte du simple citoyen. Un autre participant a toutefois mentionné que la CCHM est flexible quant au choix des organismes et des individus démontrant un intérêt à siéger à la table. Cette dernière a d'ailleurs intérêt à ce que ceux-ci y participent.

De plus, il semble que certains groupes aient davantage de poids que d'autres, notamment les forestiers bénéficiaires de CAAF qui disposent d'importantes ressources financières. La CCHM, en tant que responsable de la table, y joue un rôle certainement plus important que tout autre regroupement. L'un des participants a mentionné qu'il considère que le directeur de la CCHM «*est en très mauvaise posture*» (étant entre l'arbre et l'écorce)<sup>151</sup>. Ce dernier doit en effet trouver un équilibre entre, d'un côté, les associations de villégiateurs qui surveillent et bloquent parfois certaines initiatives et, de l'autre, les forestiers et les commerçants qui en font la promotion. Ce dernier a ajouté que «*c'est parfois flou au point de vue de l'autorité*». Jouant le rôle de responsable de la table, la CCHM représente en effet un organisme ayant notamment comme objectif de promouvoir le développement des secteurs industriel, commercial et touristique (CCHM ; 2002 ; 13). Il ne s'agit donc pas d'une autorité neutre permettant d'arbitrer objectivement les conflits au sein de la table de concertation.

<sup>150</sup> A l'exception des organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux ainsi que de certains commerçants.

<sup>151</sup> En considérant que sont membres de la CCHM, à la fois les commerçants et l'APLT.

En ce qui concerne l'élaboration du plan directeur provisoire du parc régional du réservoir Taureau, il semble que les participants à la table ont davantage eu un rôle de validation que de consultation. Selon un représentant de la MRC «*c'est une opération que la Chambre a menée avec les gens pour s'assurer que le document passait. Donc il n'y a pas [...] eu recherche de consensus, de compromis*».<sup>152</sup> Ce dernier ajoute que «*le plan (directeur) a été un le résultat d'un collage de ce qu'on avait discuté et établi ensemble de façon sympathique, sans mécanisme formel*». Le document semble en effet reprendre presque intégralement certaines des études réalisées dans le cadre de cette démarche. A titre d'exemple, les enjeux de développement qui y sont relevés ne résultent pas d'une définition collective, mais semblent plutôt calqués sur le document relatif aux orientations de développement réalisé en 1998 par le premier comité d'étude supervisé par la CCHM. Tel que précisé précédemment, à mesure de l'avancement des travaux, le document était soumis à la table et des commentaires étaient alors formulés par certains. Selon un autre participant, il n'y a pas eu de crise au cours de ce processus d'élaboration du plan directeur, puisque tout le monde voulait que le projet avance. Ce dernier précise que les participants à la table travaillaient ainsi dans un but commun, plutôt que de travailler pour leurs intérêts personnels. Selon le représentant de la MRC, la CCHM, connaissant bien les intérêts des groupes siégeant à la table, y présentait le document en leur précisant : «*ça va accrocher là, mais regardez, on pense que ça c'est le compromis*». Un autre répondant a mentionné au sujet du contenu du plan directeur, qu'il «*y en a pour tout le monde. [...] Trois pages qui plaisent aux forestiers, trois pages qui plaisent aux amis de la nature, même si c'est complètement en contradiction*». Un représentant de l'APLT a précisé que son organisation appuie seulement certains points du plan directeur.

De plus, un des répondants a mentionné que le fonctionnement de la table fait preuve de très peu de transparence. Un représentant de la MRC a par contre précisé que le besoin de formalisme ne s'est pas tellement fait sentir. Pourtant les représentants de l'APLT ont fait mention qu'ils en ont réclamé. L'un d'entre eux a noté que le manque de formalisme concernant la prise de décision et le fonctionnement des réunions, comporte plusieurs inconvénients. Ce dernier ajoute que :

*Les décisions n'étaient pas tellement prises ; elles étaient (seulement) mentionnées. On pouvait prendre pour acquis qu'il y avait cette opinion-là, mais il y avait aussi une autre opinion. Tout ceci était laissé dans un flou et on ne pouvait pas revenir à la prochaine réunion en disant : est-ce que ce point là a été réglé ? Il n'y a pas assez de formalisme et nous avons encore cet été officiellement soulevé ce problème en disant : on veut avoir un ordre du jour, on veut avoir les documents afférents à l'avance et suffisamment à l'avance pour qu'on ait (l'occasion) de les lire.*

Un autre représentant de l'APLT a mentionné «*qu'au cours des années, on a essayé de nous essouffler. On les [la CCHM] dérange*». Il semble ainsi que soient suscités volontairement certaines difficultés et certains obstacles en vue de décourager et d'affaiblir les associations de villégiateurs.

<sup>152</sup> Il semble, selon certains participants, que le plan directeur n'a pas été approuvé par le gouvernement en raison du fait qu'il ne découle pas d'un processus consensuel.

A titre d'exemple, lorsque les documents à l'ordre du jour étaient déposés le matin même de la réunion<sup>153</sup>, il était alors difficile de formuler des réserves. De plus, des rencontres ont été tenues le vendredi et le lundi, bien que la plupart des villégiateurs travaillent à l'extérieur de SMS et que certaines réunions n'ont pas été convoquées à l'avance. Il semble également que certaines actions ont été réalisées en hiver, donc pendant l'absence des villégiateurs. Au sujet de l'idée de la CCHM de créer l'organisme des Amis du lac Taureau, l'un des participants a mentionné qu'il s'agit d'un stratagème politique pour enlever la légitimité de l'APLT au sein de la table. Selon lui, il semble donc que le fait d'avoir un statut imprécis et peu de formalités ait été profitable pour la CCHM. L'un des villégiateurs a mentionné que depuis que le gouvernement étudie certains dossiers, la CCHM a été davantage coopérante afin de ne pas nuire à la négociation en cours.

Selon l'un des participants, n'ayant aucun statut officiel et ne devant rendre aucun compte à qui que ce soit, la table ne peut pas être considérée comme «*un organisme efficace d'intégration d'opinions différentes. Il devrait être plus formalisé*». Ce dernier a par ailleurs constaté que :

*La table de concertation a certainement servi au milieu pour se connaître [...], pour se parler [...] et dans une certaine façon c'est l'objectif à atteindre. Mais [...] ça n'a pas amené la solution au problème, parce que le problème en est effectivement un d'autorité et de contrôle. Je crois que tous les participants à la table de concertation ont quand même plusieurs points de vue communs, en ce sens qu'il faut exercer un certain contrôle.*

Un représentant de la MRC a cependant précisé que «*la table a été à la fois l'élément catalyseur. Ça a permis de ne pas lâcher le dossier à plusieurs reprises parce que sans eux, probablement qu'on aurait lâché*». En ajoutant que «*sans la constance de l'intérêt de la table, la MRC aurait peut-être lâché*». Ce dernier a ajouté que «*la table a vraiment été un outil qui a permis d'insuffler à la MRC le courage de continuer le dossier jusqu'au bout*». Le leadership de la table semble avoir ainsi permis un pouvoir d'influence réel sur certains dossiers. En effet, selon un représentant de la CCHM :

*Le fait qu'on ait une table de concertation permettra de se dire que, dorénavant, tout ce qui bouge sur le lac, tout ce qu'on fait, toute décision qu'on doit prendre sur l'aménagement ou la gestion du territoire, faut que ça passe à cette table-là. [...] C'était le lieu où chacun, à partir de ses intérêts particuliers, examinait les choses collectives.*

Lors des rencontres de la table, les répondants ont précisé que le climat était convivial. Selon un représentant de la MRC «*on a beaucoup de sympathie autour de la table. Les gens entre eux se respectent beaucoup. C'est une table où l'on essaye de comprendre l'autre*». Le caractère local de cette table fait en sorte que les gens se connaissent bien entre eux, ce qui semble faciliter le dialogue. De plus, un autre répondant a fait mention que les participants à la table ont une attitude positive. Un autre des participants a précisé que «*présentement ce qui mobilise la table, c'est de sauver le lac. [...] Alors c'est d'organiser son développement*». Ce dernier a ajouté que «*sous ce*

<sup>153</sup> Il semble que ces documents soient remis à l'avance depuis environ un an.

*chapeau-là, tout le monde se réunit et tout le monde est bon joueur, tout le monde joue le jeu. À ce niveau-là, ça va très bien». Selon l'un des participants : «parfois, il y a des questions qui sont partagées, donc ça fait du surplace, ça n'avance pas». Un autre répondant a précisé que :*

*Même s'il y a 25 personnes autour de la table, il y en a juste 3 qui s'opposent parfois à certaines choses. C'est la majorité qui l'emporte [...]. Même que si ça a parfois été plus pénible, plus difficile ou plus long, on a donné la chance au coureur en reportant le sujet sur deux ou trois réunions successives pour intensifier les discussions.*

Un représentant des villégiateurs a mentionné qu'il a vécu des déceptions sur certains dossiers avec lesquels ils n'ont pas réussi à s'entendre, notamment sur celui de la cote-cible. Un représentant de l'APLT a précisé qu'il aurait été nécessaire que soient clarifiés à la table les différents enjeux de chaque groupe d'intérêt. La clarification de ces positions aurait selon ce dernier aidé à orienter les débats. Selon un autre participant de l'enquête, les associations de villégiateurs «se servent un peu de l'environnement pour parfois essayer de retarder certaines décisions ou d'allonger les discussions». Un autre répondant a mentionné que les «verts» sont parfois trop fermes, ce qui entrave les discussions. Ce dernier favorise l'adoption d'outils de contrôle, mais il craint l'avènement de règles trop contraignantes. Certains participants considèrent malgré tout que les associations de villégiateurs ont contribué de façon positive en fournissant certaines données pertinentes.

Les organismes gouvernementaux, pour leur part, ont toujours accordé une importance significative à la table en y déléguant des gestionnaires plutôt que de simples représentants faisant acte de présence. De plus, Hydro-Québec semble avoir reconnu un pouvoir déterminant à la table, en ce qui concerne notamment le dossier de la cote-cible du réservoir. Selon un représentant de l'APLT, la force de la table consistait à «avoir cette présence inestimable [des fonctionnaires] autour de la table [...]. Tout le monde finalement était obligé de prendre en compte ce qui venait d'être dit à côté».

#### **3.3.3.4 Le projet de création du parc régional du réservoir Taureau**

Concernant le projet de création d'un parc régional au réservoir Taureau, un représentant de la MRC a mentionné que «ce qui est une première [...] c'est de créer un parc à l'intérieur duquel le promoteur, le requérant, la MRC en l'occurrence, demande de contrôler les droits fonciers». Ce dernier a ajouté que «l'idée de contrôler les droits fonciers est dans le dossier depuis le tout début». Il a spécifié que l'imbroglio concernant les négociations en cours<sup>154</sup> est d'ordre technique. Il s'agissait ainsi d'harmoniser les textes de loi pour avoir des dispositions qui permettent au ministre de déléguer à la MRC la compétence de gérer ces terres publiques.

---

<sup>154</sup> I.e. lors de la tenue de l'enquête.



Ayant la volonté politique d'accorder le statut de parc régional au réservoir Taureau, l'ancien député provincial du comté de Berthier, Monsieur Gilles Baril, a soutenu le milieu dans cette démarche. Selon le représentant de la CCHM, «notre député Gilles Baril nous a aidé en ce sens en frappant à toutes les portes des différents ministères» concernés. En juin 2002, quatre ministres se sont engagés par écrit à reconnaître ce statut de parc régional pour la fin novembre 2002<sup>155</sup>.

Lors de la réalisation de l'enquête, la MRC négociait la reconnaissance de ce statut de parc avec une table de sous-ministres. C'est finalement en février 2003 qu'a été sanctionné le décret 236-2003 (cf. Annexe ii) lui autorisant sa mise en place. La structuration de ce nouveau parc régional constitue la prochaine étape de ce cheminement, selon des modalités qui étaient encore à officialiser au moment de la rédaction de la présente étude.

La MRC a entre autres déterminé son emplacement, i.e. essentiellement sur les terres publiques en bordure du réservoir Taureau. Le périmètre du parc est en fait limité par la ligne des premiers sommets<sup>156</sup>. Selon un représentant de la MRC, la création du parc a entraîné la dissolution de la Table de concertation du lac Taureau. Cette structure sera remplacée, d'une part, par un comité aviseur formé de représentants d'organismes locaux<sup>157</sup>. Étant le gestionnaire du parc en vertu de l'article 688 du code municipal du Québec, la MRC est responsable de déterminer sa composition<sup>158</sup>. Et, d'autre part, par une structure d'harmonisation<sup>159</sup> réunissant les représentants dûment mandatés des organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux concernés<sup>160</sup>.

### 3.3.4 Conclusion

Une dynamique particulière doublée d'une volonté réelle de prise en charge de son propre développement caractérisent depuis longtemps la région du réservoir Taureau. L'appui financier du CRD de Lanaudière à la CCHM a d'abord permis la réalisation d'une étude relative au potentiel récréotouristique du réservoir. Puis, le directeur de la Chambre de commerce a personnellement contribué à la mobilisation de plusieurs acteurs concernés par la gestion du réservoir en vue d'en arriver à un meilleur contrôle par la création d'un parc régional. De cette mobilisation, a émergé la Table de concertation du lac Taureau regroupant les divers usagers du milieu et les organismes concernés par sa gestion.

<sup>155</sup> Selon l'un des répondants, la tenue d'élections partielles dans le comté de Berthier semble avoir favorisé cette entente.

<sup>156</sup> L'arpentage exact doit cependant être segmenté par des lignes droites.

<sup>157</sup> Au moment d'écrire ces lignes, l'organigramme concernant la structure de gestion du futur parc n'était pas rendu public.

<sup>158</sup> Devraient notamment y faire partie, des représentants officiellement nommés de la CCHM, des associations de villégiateurs, de la municipalité et de la Corporation pour le Développement du Lac Taureau.

<sup>159</sup> Chacun des ministères représentés devra notamment valider le plan d'aménagement et de gestion du parc régional.

<sup>160</sup> Il s'agit en l'occurrence du MRN, du MENV, de la Société Hydro-Québec, de la FAPAQ, du ministère des Régions et du MAMM.

Préoccupés par l'économie ou l'environnement, ces représentants ont tous eu un grand intérêt à y participer, non seulement pour se tenir informés des développements, mais aussi et surtout pour les influencer. Les intérêts des promoteurs récréotouristiques, i.e. les propriétaires d'auberges et les autres commerçants, divergent souvent d'avec ceux des villégiateurs. Au contraire, les intérêts de ces promoteurs et des forestiers semblent la plupart du temps converger, puisque certains d'entre eux ont à la fois des intérêts dans le secteur forestier et dans certains établissements hôteliers. Il semble donc exister un sérieux conflit d'usage entre ces derniers et les villégiateurs. D'un côté, les associations de villégiateurs surveillent et bloquent parfois certaines initiatives et, de l'autre, les forestiers et les commerçants en font la promotion. Les participants de la table de concertation ont quand même plusieurs points de vue communs, en ce sens qu'ils souhaitent tous exercer un certain contrôle du territoire du réservoir. Ils font donc consensus autour du projet de création d'un parc régional. Leur persévérance relativement à ce projet a été l'élément catalyseur ayant encouragé la MRC à le prendre en charge. Le leadership de la table semble avoir ainsi permis un pouvoir d'influence réel sur certains dossiers. Certains organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux ont d'ailleurs accordé une importance significative à cette table en y reconnaissant un pouvoir déterminant.

Cependant, en jouant le rôle de responsable de la table de concertation, le directeur de la CCHM ne représente pas, *a priori*, une autorité neutre permettant d'y arbitrer objectivement les conflits. Ce dernier est en effet en mauvaise posture, puisque la CCHM représente un groupe d'intérêt faisant statutairement la promotion du développement local des secteurs industriel, commercial et touristique. Aussi, le statut imprécis de la table et le caractère informel de son fonctionnement, auraient pu, en certaines occasions, contribuer directement aux intérêts spécifiques de la CCHM. À titre d'exemple, certaines difficultés et certains obstacles auraient pu être volontairement suscités en vue de décourager et d'affaiblir les associations de villégiateurs considérées comme dérangeantes. Le cas échéant, il y aurait lieu de se demander si ce flou organisationnel ne constituait pas une stratégie consciente ou non, de la part de la CCHM, en vue de mieux contrôler la table. Or, il semble en effet que depuis que le gouvernement étudie certains dossiers, la CCHM soit devenue beaucoup plus attentive aux représentations faites par les associations de villégiateurs afin de ne pas nuire à la négociation en cours.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un organisme décisionnel bénéficiant d'un statut juridique formel, la table représente néanmoins un lieu privilégié de dialogue et de concertation des acteurs concernés par la gestion du réservoir. Il semble que son climat soit convivial et que ses participants manifestent une attitude positive. Ces derniers ne semblent toutefois pas parvenus à s'entendre de façon consensuelle sur certains dossiers. À titre d'exemple, la cote-cible du réservoir qui a été négociée au sein même de la table n'a pas satisfait l'APLT. En ce qui concerne l'élaboration du plan directeur provisoire du parc régional du lac Taureau, les participants de la table ont eu davantage un rôle de validation que de consultation. Ce plan ne découle donc pas d'un processus

consensuel. En somme, bien que le responsable de la table ait permis de mobiliser et de rassembler ces acteurs aux intérêts spécifiques divers, il ne semble pas acquis que ces derniers soient encore parvenus à en faire momentanément abstraction pour mieux saisir les enjeux collectifs en présence. La transcendance est donc toujours à faire et une véritable vision d'ensemble est encore à dessiner.

La création d'un parc régional pourrait bien s'avérer être l'occasion d'une telle transcendance collective vers une reconnaissance partagée d'un intérêt commun en regard d'une gestion globale du milieu hydrique. La Table de concertation du lac Taureau fera alors place à une nouvelle table consultative, dont la composition sera prochainement officialisée par la MRC de Matawinie. En tant que responsable du projet, la MRC remplacera vraisemblablement la CCHM à la présidence de la table pour lui offrir une orientation qui devrait par conséquent être plus «politique» qu'auparavant. Il reste à se demander quel rôle *de facto* sera alors assumé par la CCHM au sein de cette nouvelle structure et surtout, quel dynamisme réel elle pourra continuer d'insuffler à la table, sans le pouvoir direct de l'influencer qu'elle a détenu jusqu'à récemment.

### 3.4 LE COBARIC

Le bassin hydrographique de la rivière Chaudière (cf. carte 3.3), occupe une superficie de 6 682 km<sup>2</sup> et se divise en 5 sous-bassins principaux : Chaudière, du Loup, Saint-Victor, Beurivage et Famine (MENV, 2001b). Il comprend en tout ou en partie huit MRC, dénombrant une population totale d'environ 150 000 personnes (MEF, 1999b). La forêt y est dominante, couvrant 63% du territoire, suivi du domaine agricole représentant 33% des terres (218 000 hectares)<sup>161</sup> (MENV, 2002a). L'agriculture et particulièrement l'élevage constitue une activité économique importante de la région, avec un cheptel de 178 000 unités animales (MENV, 2002a). La production porcine occupe une place prépondérante avec près de 50% des unités animales dénombrées, suivie de la production laitière représentant 26% du cheptel (MEF, 1997a ; 6). Le secteur industriel y est également développé, avec ses 694 petites et moyennes entreprises réparties entre les secteurs de l'agroalimentaire, du textile, de la chimie, de la transformation métallique et des pâtes et papiers (MEF, 1997a ; 2).

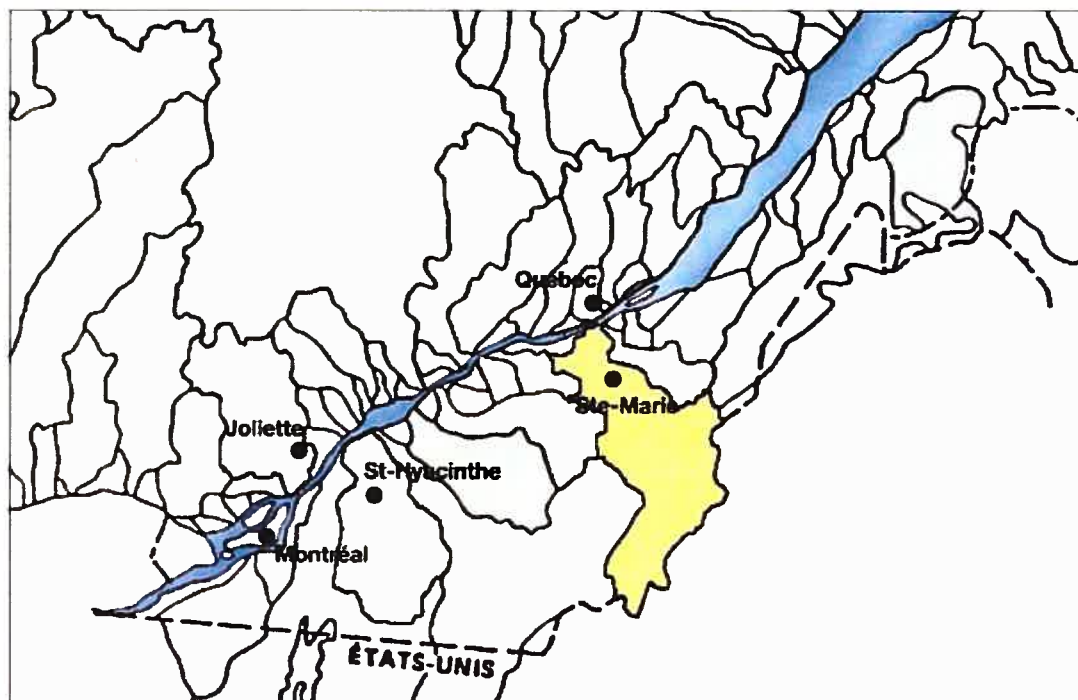
La pollution diffuse d'origine agricole représente une problématique importante<sup>162</sup>. De plus, *«les pressions proviennent en grande partie des industries du secteur du textile et de l'agroalimentaire»*

<sup>161</sup> «*Mais les terres agricoles améliorées ne représentent que 17% de la superficie du bassin*». Ces terres sont cultivées à 82% à des fins de production fourragère (MENV, 2002a). Selon le MEF (1998), «*Vu l'importance des productions fourragères, le problème d'érosion des champs est, en général, assez limité*».

<sup>162</sup> Selon le MEF (1998) : «*à cause de sa production porcine et bovine très importante (183 088 unités animales), le bassin versant de la rivière Chaudière est depuis longtemps considéré comme un producteur majeur de fertilisants d'origine animale. Les sous-bassins Chaudière et Beurivage en génèrent les plus grands volumes. Les apports en fumier et lisier de ces territoires équivalent à 11 600 tonnes d'azote et à 2 500 tonnes de phosphore par année*».

(MENV, 2001b). La qualité des eaux du bassin est généralement satisfaisante en amont et jusqu'au centre du bassin, tandis qu'en aval, elle se révèle très mauvaise. «*Au-delà de la municipalité de Scott, l'eau de la rivière Chaudière devient progressivement de mauvaise qualité. La concentration des activités agricoles dans cette portion du bassin produit un impact considérable sur la qualité de l'eau*» (MENV, 1999a).

Carte 3.3 – Localisation du bassin versant de la rivière Chaudière



Source : MENV (1999a)

### 3.4.1 Processus de mobilisation

Il s'agit maintenant de détailler le processus de mobilisation qui a conduit à la création d'un projet pilote québécois de gestion intégrée par bassin versant. Cette section identifie également les caractéristiques du bassin de la rivière Chaudière qui ont été déterminantes dans le choix de ce territoire à des fins d'expérimentation. Les conditions favorisant la mise en place du COBARIC sont ainsi présentées.

### 3.4.1.1 Création d'un projet pilote de gestion intégrée par bassin versant

A la suite des pressions exercées par l'Association québécoise des techniques de l'eau (AQTE) sur le MEF, le gouvernement l'a mandatée, en avril 1992, aux fins de développer un modèle québécois de GBV à titre de projet pilote (COBARIC, 1999d). Ce geste démontrait une volonté gouvernementale d'amorcer une réflexion en profondeur avec le milieu relativement à la GBV. En décembre de la même année, l'AQTE a amorcé cette démarche avec l'appui du ministère en organisant une table ronde regroupant des représentants de l'Union des municipalités régionales de comté (UMRCQ), de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA), d'associations minières, forestières et industrielles ainsi que divers experts des gouvernements provincial, fédéral et de l'étranger. Il importait à ce moment de faire le bilan des connaissances et des expériences relatives à la gestion de l'eau (COBARIC, 1999d). C'est à l'occasion d'une deuxième table ronde tenue en juin 1993<sup>163</sup>, qu'a été sélectionné le bassin versant de la rivière Chaudière à titre de projet pilote. Le processus menant à cette sélection qui ne semble pas avoir été documenté formellement, comprenait notamment un concours administré en collaboration avec la FQM, l'UMQ et l'UPA. Les entrevues ont révélé que six bassins avaient alors déposé leur candidature et que le MEF avait identifié les critères de sélection. Selon l'un des répondants, le bassin devait présenter certaines caractéristiques spécifiques, dont une grande diversité d'usages, en l'occurrence, l'agriculture, la forêt, l'industrie et l'urbanisation, de manière à ce que le projet pilote puisse ensuite servir de modèle pour les autres bassins versants du Québec.

Le MEF a ensuite organisé en septembre suivant, une mission en France afin d'évaluer avec les élus et les experts concernés, l'opportunité d'une participation de leur part à la GBV. Y ont participé, deux représentants du MEF, une représentante de l'AQTE, la vice-présidente de l'UMQ et le vice-président de l'UMRCQ (COBARIC ; 1996).

### 3.4.1.2 Conditions favorables à la mise en place du projet pilote du COBARIC

Contrairement à d'autres bassins versants du Québec<sup>164</sup>, celui de la Chaudière n'avait pas encore suscité la mise en place du moindre organisme de gestion ou de préservation. Seul un comité<sup>165</sup> de riverains voué à la protection du lac Mégantic, situé en amont du bassin, avait précédé la mise en place de ce projet pilote. Un représentant municipal a d'ailleurs mentionné que «*le lac Mégantic a*

<sup>163</sup> Un document réalisé par l'INRS (secteur Eau) présentant les principales étapes de la gestion par bassin versant y a alors été déposé par l'AQTE (COBARIC II, 1999d).

<sup>164</sup> Parmi ces organismes existant déjà au Québec à cette époque, il y avait notamment la Corporation de l'aménagement de la rivière l'Assomption (CARA), la Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay (SCABRIC), la Corporation de gestion du développement du bassin de la rivière Saint-Maurice (CGBDR) et le Comité de valorisation de la rivière Beauport (CVRB).

<sup>165</sup> Il s'agit de l'Association pour la protection du lac Mégantic

été le seul endroit (du bassin) de la rivière Chaudière où il y a toujours eu une démarche de concertation». Ce dernier a ajouté qu'à cette époque :

*On ne parlait pas de gérer l'eau par bassin versant, mais on se disait : la rivière Chaudière nous cause tant de problèmes au printemps et en été qu'on ne peut pas s'en servir : trop d'eau au printemps et pas assez en été. Donc on parlait à ce moment-là, de l'assainissement des eaux réalisé au niveau des principales villes sur le bassin versant de la rivière Chaudière. On se rendait déjà compte d'une amélioration de l'eau. [...] Mais (il n'y avait) pas encore d'actions spécifiques pour dépolluer la rivière, s'occuper des berges, créer des comités pour y travailler. Il y a peut-être eu quelques actions isolées comme on peut en avoir sur n'importe quelle rivière [...], mais rien de structuré au niveau des municipalités.*

Le représentant d'une MRC concernée était d'avis qu'il n'existait ainsi aucun comité de gestion pour la rivière Chaudière avant la mise en place de ce projet pilote, puisque qu'un comité de coordination des MRC s'occupait de la gestion des eaux de la rivière. Selon ce dernier :

*On était donc des organismes officiels qui se rencontraient dans un comité ad hoc. On travaillait avec les politiciens, les gens d'affaires, l'UPA et le Syndicat des producteurs de bois. Mais on n'avait pas un comité de bassin ou un organisme qui allait faire de l'aménagement de berges ou autres choses du genre. C'est pour ça que notre approche était complètement [...] différente. Et on a présenté un projet en disant : on a même pas pensé de présenter un organisme comme les autres, [...] parce qu'on fonctionnait déjà comme ça. Il y avait déjà une concertation entre les différents utilisateurs de la rivière, sur le plan des organismes officiels plutôt que d'un comité de bassin qui prônait auprès des organismes. C'était les organismes officiels qui parlaient.*

Selon ce dernier, ce comité *ad hoc*, regroupant les MRC d'Etchemin, de la Nouvelle-Beauce, des Chutes de la Chaudière, de Robert-Cliche et de Beauce-Sartigan, existait puisque ces dernières partageaient des problématiques en commun. Ce comité ne tenait pas compte de la notion de bassin versant, mais plutôt des limites des cinq MRC concernées qui ne représentaient au total qu'environ 90 % du territoire du bassin de la rivière Chaudière<sup>166</sup>.

*On ne se préoccupait pas de faire un organisme de bassin. On se disait : on a le pouvoir de gérer l'eau, les zones inondables, les plans et les règlements d'urbanisme. On travaille avec les corporations de développement économique et touristique pour l'image de la vallée, etc. Et vu que l'aménagement touchait l'ensemble des secteurs d'activités, quand c'était le temps de travailler avec les agriculteurs, on travaillait avec l'UPA, le Syndicat des producteurs de bois, les gens du tourisme et de l'industrie. On faisait ça à l'intérieur du SA de la MRC.*

Il semble que les principales problématiques abordées dans le cadre du processus d'élaboration du SA concernaient la pollution agricole causée par des surplus de lisier, l'approvisionnement en eau en quantité et en qualité suffisante, les inondations ainsi que la mise en valeur du potentiel

<sup>166</sup> Il semble que les trois autres MRC comprises en partie dans le bassin (Lotbinière, Amiante et Mégantic) ne partageaient pas les mêmes préoccupations en matière de gestion de l'eau.

touristique de la rivière<sup>167</sup>. Ce même participant a mentionné qu'ils ont ainsi tenté d'harmoniser leurs positions politiques et réglementaires et qu'ils ont développé en commun une signalisation, un plan de communication ainsi que des normes environnementales.

C'est dans ce contexte que le directeur-général de la MRC de la Nouvelle-Beauce a été informé de l'appel de candidatures en vue de mettre en place un projet pilote de gestion intégrée. Croyant au potentiel du bassin de la rivière Chaudière, il semble que ce dernier y a donné suite, devenant ainsi l'instigateur du projet.

*Quand on a vu cette opportunité là, on s'est dit : si on demandait aux MRC de l'Amiante et de Lotbinière qui représentent 2 % et 1% (du bassin) et de Mégantic qui représente 5 ou 6% de se joindre à nous, on aurait un bassin versant au complet. Et c'est ce qu'on a fait.*

C'est d'ailleurs lui qui en a fait la promotion auprès du maire de Sainte-Marie-de-Beauce, également préfet de la MRC de la Nouvelle-Beauce. Selon l'un des participants, ce dernier, convaincu par le projet, aurait mentionné :

*Il faut monter quelque chose. On va mobiliser le monde et on va rencontrer la conférence des préfets, le CRCD et on va leur dire : on a un problème de lisier, on a les industries, on a des problèmes de sécurité au niveau des inondations [...]. On voyait tous nos problèmes et on se disait : tout ça a un point en commun, c'est la gestion intégrée de l'eau. On va aller chercher nos partenaires et on va monter un projet, car on veut devenir l'expérience pilote.*

C'est ainsi que le maire de Sainte-Marie-de-Beauce a mobilisé les acteurs du milieu. Un représentant agricole a mentionné qu'en tant que maire, préfet et président de l'UMRCQ, ce dernier a constitué le leader qui a su rassembler et mobiliser le milieu politique. Selon l'un des participants, ce sont les directeurs-généraux des principales MRC concernées qui ont par la suite procédé au montage du projet. Ont également été associés dès le départ, l'UPA ainsi que les gens d'affaires de la région de Sainte-Marie-de-Beauce. Ce dernier a mentionné que les secteurs municipal, industriel et agricole voulaient ainsi travailler ensemble dans cette voie d'avenir.

L'un des répondants a mentionné que cet appui politique du monde municipal s'explique par le fait que c'était la «*volonté des élus de faire ça de cette manière*», en spécifiant qu'il s'agissait d'élus visionnaires, tel que le préfet de la MRC de la Nouvelle-Beauce à l'époque (également vice-président de l'UMRCQ) et le maire de St-Georges-de-Beauce à la fois préfet de la MRC de Beauce-Sartigan<sup>168</sup>. Selon ce même participant : «*on était visionnaire à notre époque. Ce qui a fait que tranquillement on a évolué vers le volet gestion intégrée de l'eau. Mais au départ, c'était le développement économique durable de notre territoire*» qui était la priorité.

<sup>167</sup> Il s'agissait notamment de la dégradation du paysage de la vallée de la Chaudière par les affichages publicitaires.

<sup>168</sup> Ce participant a spécifié que ces derniers ont travaillé conjointement au développement de la région de la Beauce-Appalaches.

Selon un autre participant, il y avait déjà une dynamique régionale particulière ainsi qu'un esprit de concertation en soulignant l'expérience du CRECA. En ce qui concerne le choix du bassin de la rivière Chaudière, ce dernier a mentionné qu'il y avait eu une analyse de plusieurs rivières potentielles et que :

*La Chaudière semblait correspondre aux critères recherchés. D'abord, c'est un grand bassin débouchant sur le fleuve Saint-Laurent qui a des fonctions agricoles<sup>169</sup>, forestières et urbaines. Alors dans ce contexte-là, on a jugé que la rivière Chaudière est un endroit idéal pour faire l'expérience pilote.*

L'un des membres fondateurs a mentionné que dès le départ, ils ont :

*Démontré qu'il y avait une volonté politique du milieu : les municipalités, le CRE, le CRCD, etc. Et ils ont fait beaucoup de présentations à l'UMQ, à la FQM<sup>170</sup> et à l'UPA. Il y avait des gens (du milieu) qui étaient très bien placés dans ces organisations-là. Et ils ont dit : vous allez faire les représentations de notre candidature comme gestionnaires partiels actuels de l'eau.*

Les entrevues ont d'ailleurs révélé que certains représentants des organismes associés dans cette démarche avec l'AQTE et le gouvernement du Québec provenaient de la région. Il s'agissait du vice-président de l'UPA à l'époque, de la vice-présidente de l'UMQ<sup>171</sup> et du vice-président de l'UMRCQ<sup>172</sup>. Selon un représentant municipal, au sujet du choix du bassin : «*c'est peut-être une raison politique et une raison de dynamisme du milieu*», en ce sens que «*les personnes en place qui avaient initié la démarche (de former un projet pilote de GBV) étaient sur le bassin versant*». Selon ce dernier, a également contribué à sa sélection, le fait que la rivière Chaudière représentait une des rivières au Québec ayant fait l'objet de nombreuses études.

De plus, un autre participant a mentionné que l'implication des milieux industriel et agricole ainsi que l'appui politique des huit MRC du bassin ont démontré au gouvernement et à l'AQTE que «*les actionnaires et les gestionnaires actuels de l'eau voulaient s'entendre pour le faire*». Il semble qu'il y avait une volonté politique et une volonté du milieu qui faisaient consensus pour agir conjointement. Le projet qu'ils ont présenté était alors orienté vers les personnes juridiquement concernées par la gestion de l'eau. Il s'agissait ainsi d'utiliser ce cadre pour intégrer la GBV<sup>173</sup>. Selon l'un des participants, le type de projet proposé par les promoteurs du bassin de la Chaudière semble avoir contribué à sa sélection. Un autre répondant a mentionné : «*on a fait une réflexion qui*

<sup>169</sup> Selon ce répondant, les problématiques agricoles étaient très aiguës, notamment la gestion des lisiers de porc.

<sup>170</sup> L'UMRCQ a changé d'appellation en 1999 pour devenir la FQM.

<sup>171</sup> En tant que mairesse de la Ville de Saint-Romuald, cette dernière, est devenue vice-présidente du COBARIC lors de sa phase provisoire, et ce, jusqu'à sa première phase.

<sup>172</sup> Tel que mentionné précédemment, ce dernier était à l'époque à la fois le maire de Sainte-Marie-de-Beauce et le préfet de la MRC de la Nouvelle-Beauce. Il s'agissait également d'un homme d'affaires qui est devenu dès la phase provisoire du COBARIC, son président à titre de représentant du secteur industriel.

<sup>173</sup> Selon l'un des répondants, il s'agissait d'une approche complètement différente des autres candidats ayant plutôt présenté des projets ponctuels axés essentiellement sur l'aspect environnemental, excluant pour la plupart partiellement ou totalement les agriculteurs ou les municipalités.



*a été très poussée par rapport à bien du monde en gestion de l'eau, parce qu'on ne regardait pas juste l'aspect environnemental du ministère x. On regardait tous les aspects et les différents secteurs».*

Enfin, lors des entretiens, il a été question du fait que s'il n'y avait pas eu ce projet pilote, un tel organisme de GBV de la rivière Chaudière n'aurait sans doute pas vu le jour, du moins sous cette forme et avec ces mêmes acteurs. A titre d'exemple, l'un des participants a répondu que probablement un regroupement de bénévoles aurait pu se faire dans le but de récupérer certains usages. Mais, selon ce dernier, *«ce ne serait pas nécessairement les mêmes personnes»*. Un autre répondant a mentionné que sans ce projet pilote, il ne croit pas qu'il y aurait eu cette volonté de faire un projet de GBV : *«parce que faire un comité de bassin comme celui qu'on a fait, surtout avec le mandat qu'on avait [...], c'était vraiment une expérience différente de ce qui se faisait ailleurs»*. Selon l'instigateur du projet : *«être une expérience pilote, c'est important au Québec. Et moi, en tant que gestionnaire, je ne voulais pas la manquer»*. Il semble ainsi que la possibilité d'être choisie pour réaliser cette expérience pilote du gouvernement du Québec représentait une réelle opportunité à saisir pour les gestionnaires en place, non seulement pour trouver des solutions aux problèmes immédiats de gestion de l'eau de la rivière Chaudière, mais également pour contribuer à la réflexion du gouvernement du Québec concernant la conception d'une nouvelle approche de gestion intégrée des eaux à l'échelle du bassin versant. Cette motivation semble également associée au financement de la part du gouvernement et à l'expertise que ce projet a permis. L'un des participants a d'ailleurs révélé que sans ce projet pilote : *«il aurait été plus difficile d'amener toute cette expérience et cette représentativité»*.

En somme, plusieurs conditions ont été réunies pour favoriser la sélection du bassin versant de la rivière Chaudière en tant qu'expérience pilote. Bien que le bassin comprenne la plupart des caractéristiques recherchées, dont une représentativité en terme d'usages, il semble cependant que les appuis politiques pourraient avoir été déterminants. Les acteurs impliqués dans le processus de sélection qui provenaient de la région de la Chaudière ont en effet pu exercer une influence importante sur sa sélection. Par ailleurs, la volonté manifestée par les principaux gestionnaires juridiquement concernés par la gestion de l'eau semble également avoir favorisé cette sélection. Cette détermination était sans doute associée à l'opportunité que revêtait le projet pilote à leurs yeux.

### **3.4.2 Vers une cristallisation de l'organisation**

Dans cette section, sont présentées la structure de gestion et les modalités décisionnelles qui ont été choisies par la corporation. Y sont ensuite documentées les ressources qui lui ont été rendues disponibles, suivies des enjeux et des actions d'intervention soulevés par le comité.

### 3.4.2.1 Structure de gestion et modalités décisionnelles retenues

Le 3 mars 1994 s'est tenue à Sainte-Marie-de-Beauce, une première rencontre régionale où avait été invitée une soixantaine de représentants des secteurs municipal, agricole, industriel, environnemental et de la santé provenant du bassin de la rivière Chaudière. Cette rencontre, organisée par le MEF et l'AQTE, visait la mise en place du projet pilote de GBV de la rivière Chaudière par la formation d'un comité de bassin provisoire. Les sept membres sélectionnés par l'ensemble des intervenants représentaient les milieux municipal, économique, agricole et de la santé<sup>174</sup>. Y siégeaient également un employé du MEF, désigné à titre de coordonnateur du projet, ainsi qu'une représentante de l'AQTE, en tant que personne ressource. Le mandat de cet organisme provisoire consistait à déterminer le fonctionnement et la composition du comité de bassin de la rivière Chaudière avant sa création formelle, en plus de délimiter les paramètres d'un plan de travail en vue de répondre au mandat du MEF (CPBRC, 1994 ; 3). Ce dernier s'est rencontré à cinq reprises pour réaliser un rapport identifiant le rôle et définissant le mandat et la structure de l'organisme. Ce rapport a été dévoilé lors d'une seconde rencontre régionale, en octobre de la même année, réunissant tous les usagers du bassin. Cette dernière a alors mené à la création du COBARIC (Comité de bassin de la rivière Chaudière) (COBARIC ; 1996 ; 3-4).

En ce qui concerne sa composition, l'un des répondants a mentionné que *«le MENV avec l'AQTE et des représentants du milieu ont quand même décidé au préalable d'une certaine représentation. La liberté était surtout au niveau des membres cooptés et il y en avait deux»*. Un représentant municipal a mentionné au sujet du choix des mécanismes de représentation : *«il n'y avait pas de normes, de règles, de contraintes, d'obligations et de restrictions à nul part. Ce sont les gens du comité d'implantation»* qui les ont définis.

Selon un autre participant, les membres du comité provisoire, en collaboration avec le MENV et l'AQTE, se sont entendus pour que *«les grands groupes d'usagers soient représentés. [...] Il y avait les secteurs municipal, agricole, industriel, de la santé et de l'environnement»*. Il semble que *«rapidement, un consensus s'est dégagé sur l'opportunité d'avoir un élu pour chacune des huit MRC que compte le bassin versant de la rivière Chaudière»* (CPBRC, 1994 ; 4). Après avoir formalisé cette représentation des huit MRC, les membres ont également identifié sept autres secteurs d'activités à représenter : l'agriculture, l'industrie, la forêt, le tourisme et la villégiature, la santé, l'environnement ainsi que celui qui est relié à la problématique des inondations. Il a également été convenu que s'y ajoutent deux membres choisis par cooptation : *«le choix serait fait*

<sup>174</sup> Il s'agissait en fait de trois élus municipaux, de deux représentants de l'UPA, d'un représentant de la RRSSS de Chaudière-Appalaches et d'un représentant du Conseil économique des Chutes de la Chaudière.

en fonction des intérêts ou des préoccupations de ces personnes pour la gestion de l'eau de leur bassin versant» (CPBRC, 1994 ; 5)<sup>175</sup>.

Ne restait plus qu'à définir l'approche à adopter pour déterminer le nombre de représentants pour chacun de ces secteurs. Trois options ont alors été identifiées. La première consistait à obtenir un représentant de chacun de ces secteurs en fonction des huit MRC. Il a été relevé dans le rapport final que «*cela semble peu réaliste compte tenu de l'objectif d'efficacité recherché pour le futur Comité. On se retrouverait alors avec 64 membres*» (CPBRC, 1994 ; 5). L'autre option prévoyait plutôt un représentant par groupe d'activité, ce qui représentait un total de dix-sept membres. Tel que soulevé dans le rapport du comité provisoire :

*Entre ces deux options, quels sont les choix possibles en fonction de l'importance des intérêts et des enjeux en présence ? D'abord, le monde agricole et industriel, à cause des effets importants de leurs activités sur la qualité des cours d'eau, devraient avoir plus d'un représentant sur le futur Comité. Également, le milieu environnemental devrait être mieux représenté (CPBRC, 1994 ; 5).*

La proposition alors adoptée comprenait davantage de sièges pour le monde municipal, suivi des secteurs de l'agriculture et de l'industrie. Puis, les autres secteurs que sont la forêt<sup>176</sup>, le tourisme<sup>177</sup>, l'inondation<sup>178</sup>, la santé<sup>179</sup> et l'environnement<sup>180</sup>, ne détenaient qu'un seul siège chacun (cf. Figure 3.23). Au sein du comité, ont été élus dès la phase provisoire, un président, un vice-président et un secrétaire-général.

Figure 3.23 – Composition du CA lors de la première phase du COBARIC

Secteurs d'activités	Sièges alloués
Municipal	8
Agriculture	4
Forêt	1
Industrie	2
Tourisme	1
Santé	1
Environnement	1
Inondation	1
Membres cooptés	2
Total	21

Source : COBARIC, 1996 ; 4

<sup>175</sup> Ces derniers ont été choisis par le CA en fonction de leur expertise, après avoir dûment présenté leur candidature. Il s'agissait d'abord d'un avocat spécialisé en droit de l'environnement. Le directeur de l'Assainissement de Lac Mégantic y a également siégé au cours de la première phase.

<sup>176</sup> Le Syndicat des producteurs de bois de la Beauce occupait ce siège.

<sup>177</sup> Il s'agissait de l'Association touristique de Chaudière-Appalaches.

<sup>178</sup> Y siégeait un élu d'une municipalité affectée par la problématique des inondations. Ce dernier a été choisi par le comité sur les inondations de la rivière Chaudière.

<sup>179</sup> L'un des participants a mentionné qu'ils sont allés chercher, dès la phase provisoire, un représentant de la RRSSS «*parce que dès le départ on a dit, la force de la gestion de l'eau, c'est la santé*».

<sup>180</sup> Lors de la première phase, y siégeait un représentant de la Corporation d'aménagement du ruisseau Turmel.

Selon l'un des participants, au sujet de la composition du comité, «*ce n'était pas une majorité d'élus. C'était important de donner le signal au milieu que ce ne soit pas une affaire de maires, de conseillers municipaux et de préfets*». Selon un représentant municipal, la représentation de son secteur s'expliquait par le fait :

*Qu'on ne savait pas à l'époque quel serait l'alignement du gouvernement du Québec à savoir : est-ce qu'il va défrayer une bonne partie des coûts, la majeure partie ou la totalité ? Donc on a dit : il va falloir aller dans chacune des MRC pour qu'elle convainque ses municipalités qui sont sur le bassin versant [...]. Ça nous prend absolument une porte d'entrée dans chacun des territoires des MRC.*

Un autre participant a d'ailleurs fait mention qu'il «*y avait une raison politique au niveau des municipalités, parce qu'on savait qu'on serait obligé d'aller chercher du financement*». Selon un autre répondant, l'autre raison qui explique que le monde municipal représente plus du tiers de l'ensemble du CA repose sur le fait que le bassin représente un territoire assez diversifié. Le fait d'avoir un représentant pour chacune des MRC concernées<sup>181</sup> permet ainsi une représentation territoriale de l'ensemble du bassin par leur intermédiaire. Il était aussi plus facile de représenter les MRC plutôt que les municipalités, vu leur moindre nombre.

Au sujet de la définition des mécanismes de représentation, l'un des répondants a fait mention qu'au «*début, tout le monde était un peu braqué*». A titre d'exemple, en réaction à la forte représentation municipale, l'UPA a revendiqué la parité avec ce secteur. Selon ce dernier, le président du comité aurait alors répondu aux membres du monde agricole :

*Vous avez quatre sièges. Si vous ne les prenez pas, je sors publiquement en disant qu'on a offert quatre sièges aux agriculteurs et qu'ils n'en veulent pas. Puis il a dit : on va les laisser à la forêt et à tous ceux qui veulent venir. Le président (de l'UPA) a alors dit : pas de problème, on va les prendre les sièges.*

C'est ainsi qu'ils se sont entendus sur la représentation agricole comptant quatre sièges. Ce dernier a ajouté qu'ils ont lancé au monde agricole : «*commencez par quatre (sièges) et si vous trouvez qu'un jour c'est injuste, vous nous le direz publiquement et on reviendra*». Puis, «*ça n'a jamais été remis en question*». Le monde agricole constituait ainsi le deuxième groupe le plus représenté au sein du COBARIC. Selon un représentant agricole, l'utilisation du sol à des fins agricoles couvrant plus de 80% du territoire<sup>182</sup>, justifiait ainsi qu'il y ait davantage de représentants de ce secteur que des autres, tels l'environnement ou de la santé. Selon ce dernier, tout le monde s'entendait sur le fait qu'ils étaient davantage concernés en considérant que l'impact d'un comité de gestion par bassin versant les touche davantage. L'un des répondants a mentionné que «*c'était également une volonté du milieu d'intégrer immédiatement le secteur agricole, parce que dans Chaudières-Appalaches, il y a beaucoup de problèmes agricoles, de pollution diffuse notamment*». Un autre des

<sup>181</sup> La MRC avait le choix de déléguer un élu ou un fonctionnaire de la MRC ou d'une de ses municipalités.

<sup>182</sup> En considérant les milieux forestiers.

participants a indiqué que compte tenu du fait que l'occupation du sol est principalement agricole et forestière : *«si on veut que ça avance, il faut que les partenaires de l'agriculture et de la forêt aillent à la même vitesse que nous autres. Il ne faut pas qu'ils soient en mode réactif. Il faut qu'ils soient assis avec nous autres. Il faut qu'ils soient convaincus»*. En étant ainsi convaincus, ce dernier a ajouté que les représentants agricoles et forestiers pouvaient alors retourner à leur CA respectif, en leur indiquant : *«c'est par là qu'on s'en va»*.

L'un des participants a précisé que le COBARIC comprend une plus grande représentation des secteurs municipal, agricole et industriel, compte tenu du fait que le mandat du projet pilote impliquait une prise en charge du milieu et un objectif d'auto-financement. Selon ce dernier :

*L'auto-financement voulait dire que le gouvernement ne mettrait pas d'argent dedans et c'est le milieu qui allait devoir trouver ses propres sources de financement auprès de ses municipalités, de ses entreprises, de ses producteurs agricoles. Ce n'est pas au niveau des organismes environnementaux qu'on va aller chercher le financement.*

A propos des membres du CA, l'un des répondants a mentionné que *«c'était tous des gens qui n'avaient pas nécessairement une solution, mais qui avaient une vision qu'il faut faire les choses différemment»*. A la table, siégeaient également à titre d'observateurs<sup>183</sup>, des représentants de l'AQTE, de l'UMQ, de l'UMRCQ et du MEF.

Enfin, il semble que le choix des mécanismes de représentation ait impliqué une négociation concernant le nombre d'administrateurs au sein du conseil. L'un des participants a précisé : *«à un moment donné, il y a eu une décision de prise pour que ce soit fonctionnel»*. C'est ainsi qu'ils ont limité le nombre de membres du CA à vingt-et-une personnes. Selon ce dernier :

*On se disait : on veut avoir le plus représentatif possible, mais pas être obligé de se créer une structure parallèle, une autre structure comme on retrouve un peu partout. Un conseil exécutif qui lui fait le travail, va se faire donner sa bénédiction par son CA deux fois par année. On veut que les gens se sentent impliqués, donc toujours les avoir à table.*

En tant que projet pilote du gouvernement du Québec, le mandat du COBARIC, lors de sa première phase, consistait à développer un modèle de GBV pour le Québec. Il importait *«de proposer au MEF une approche originale et novatrice de gestion intégrée de l'eau qui soit adaptée au contexte québécois. Le COBARIC devait établir le type d'organisation (agence, régie, table de concertation, etc.) qui pourrait être créée»* (COBARIC II, 1999d). Il s'agissait ainsi de définir ses pouvoirs, son mode de fonctionnement et ses mécanismes de financement (COBARIC II, 1999d). De plus, *«cette proposition devait s'appuyer concrètement sur les diverses problématiques qu'on retrouve dans le bassin de la rivière Chaudière et être transposable à l'ensemble des bassins versants habités du Québec»* (COBARIC, 1996 ; 5). Plutôt qu'un organisme légalement créé, le COBARIC représentait

<sup>183</sup> Ces derniers ne bénéficiaient d'aucun droit de vote.

un groupe de travail mandaté par le gouvernement. Les règlements au sein de l'organisme étaient ainsi informels, bien que le rapport du comité provisoire en définissait certaines balises. A titre d'exemple, il y était précisé que : *«dans la conduite de ses travaux, le COBARIC recherchera, dans toute la mesure du possible, le consensus de ses membres. Le comité souhaite que les travaux se déroulent dans l'harmonie et dans une atmosphère de respect mutuel et d'information de chacun de ses membres»* (CPBRC, 1994 ; 7). Pour réaliser ce mandat, ont été prévus des ateliers<sup>184</sup> ainsi que des rencontres sur une base régulière réunissant l'ensemble des membres du comité sous forme de plénière. De plus, ont été formés plusieurs comités, dont ceux du budget, des communications et de la cartographie.

En septembre 1997, a été mis en place le COBARIC II en tant qu'organisme incorporé en vertu de la *Loi sur les compagnies du Québec*. Selon l'un des répondants, le COBARIC II avait un mandat plus précis (Figure 3.24) et détenait davantage de moyens financiers avec la signature le 24 novembre 1997 d'une entente spécifique de développement.

*Cette entente de partenariat a pour but d'associer le MEF, monsieur Paul Bégin, le ministre responsable du développement des régions, monsieur Guy Chevrette, la ministre responsable de la région Chaudière-Appalaches, madame Denise Carrier-Perreault, le CRCD de Chaudière-Appalaches, le CRD de l'Estrie et le nouveau Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC II) afin d'assurer le support technique et financier à l'expérimentation des éléments du modèle de gestion proposé en 1996 par le COBARIC. (MEF, 1997a)<sup>185</sup>.*

Cette entente a ainsi permis la poursuite de ce projet pilote de gestion intégrée de l'eau à l'échelle du bassin versant de la rivière Chaudière en rassemblant les décideurs du bassin et en garantissant le support technique et financier nécessaire (cf. Section 3.4.2.2). *«C'est à ce moment qu'Hydro-Québec s'associait à la démarche du COBARIC en devenant l'un de ses principaux partenaires financiers»* (COBARIC II, 1999f ; 9).

Figure 3.24 – Mandat du COBARIC II en vertu de l'entente spécifique

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réaliser un SDE contenant un plan des actions prioritaires<sup>186</sup>.</li> <li>• Réaliser une proposition des moyens législatifs et financiers<sup>187</sup> pour la mise en application du SDE.</li> <li>• Consulter la population du territoire drainé par le bassin versant de la rivière Chaudière à l'égard du SDE et du mode de financement pour la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.</li> <li>• Faire un rapport au ministre de l'Environnement.</li> </ul> |
|---|

Source : COBARIC, 1999a

<sup>184</sup> Y participaient, certains des membres du comité ainsi que des invités.

<sup>185</sup> Cette entente avait également pour objet *«d'évaluer la pertinence d'étendre éventuellement la gestion de l'eau par bassin à l'ensemble du Québec»* (COBARIC ; 1997).

<sup>186</sup> A l'intérieur duquel devaient être *«hiérarchisés les usages tout en poursuivant la prévention, la restauration et la mise en valeur du cours d'eau»* (MENV, 1997b).

<sup>187</sup> Cette proposition devait inclure *«une stratégie de financement visant à rendre redevable les utilisateurs de l'eau quant à son utilisation ou sa détérioration; un cadre législatif, financier et opérationnel qui assurera l'autonomie financière en matière de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant, tout en développant divers outils économiques»* (COBARIC II, 1999a).

A également été adoptée au cours du même mois, une première version des règlements généraux de la corporation. Lors de son adoption, seuls trois membres composaient l'organisme à titre d'administrateurs provisoires. Y étaient spécifiées la composition de l'organisme<sup>188</sup> (cf. Figure 3.25) et la procédure d'élection de ses membres.

Figure 3.25 – Composition du CA du COBARIC II en 1997

Secteurs représentés	Sièges alloués
Municipal	8
Agriculture et forêt	4
Industriel	4
Energétique	1
Développement régional	2
Membres cooptés	4
Total	23

Source : COBARIC II, 1997

Comparativement à la première phase de la corporation, la composition du CA a légèrement été modifiée. Le secteur de la forêt a d'abord été fusionné avec celui de l'agriculture. De plus, ont été retirés les secteurs de l'inondation et du tourisme. L'un des répondants a précisé que celui de l'inondation a été enlevé en considérant que cette problématique relève du gouvernement provincial. Quant au secteur du tourisme, ils ont décidé de l'inclure dans celui de l'industrie, considérant qu'il s'agit d'une activité commerciale. Selon ce dernier «*le volet touristique de la Beauce n'était pas très développé en 90, donc c'était plus difficile de trouver quelqu'un*» pour y siéger. Puis, le secteur de l'industrie a gagné deux sièges. Ont également été créés, deux postes pour le développement régional et un autre pour le secteur énergétique. En somme, le nombre d'administrateurs est passé de 21 à 23 membres (cf. Figure 3.25). S'ajoutaient également deux représentants du MENV et un représentant du Réseau-Environnement<sup>189</sup> à titre de membres observateurs ne bénéficiant d'aucun droit de vote.

Une deuxième version plus complète des règlements généraux a été réalisée en avril 1999. Y étaient notamment précisés les responsabilités et les mandats de l'organisme :

*La Corporation vise à promouvoir une saine gestion de l'environnement par le développement de la gestion de la ressource eau par bassin versant et à développer et appliquer des outils financiers, contractuels, administratifs et techniques permettant une gestion intégrée de l'eau par bassin versant (COBARIC II, 1999c ; 6).*

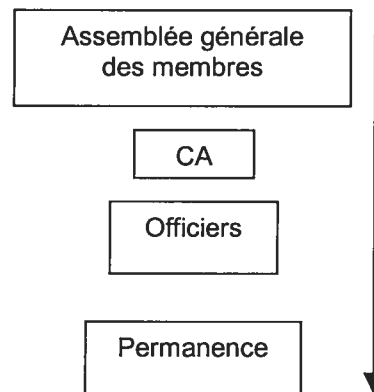
En ce qui concerne l'organigramme (cf. Figure 3.26) du COBARIC II, il comprend quatre instances décisionnelles. La responsabilité de l'assemblée générale des membres consiste à élire leur

<sup>188</sup> Tel que mentionné par Giroux (2000) : «*tous les sièges au conseil d'administration sont réservés par l'Acte constitutif à des catégories précises de groupes socio-économiques déterminées à l'avance tel que le prévoit l'article 6.4 des lettres patentes*».

<sup>189</sup> Il s'agit de la nouvelle appellation de l'AQTE.

représentant au CA<sup>190</sup> ainsi qu'à approuver les états financiers et le rapport des vérificateurs ou de l'expert-comptable de l'organisation. De plus, ils ont la responsabilité d'adopter et d'amender les règlements. L'un des répondants a mentionné que son rôle consiste davantage à ratifier les décisions qui avaient déjà été prises par le CA. Il s'agit donc davantage d'un pouvoir de validation. Seuls les membres de la corporation ont le droit de voter et ils bénéficient chacun d'un seul vote<sup>191</sup>. Enfin, il est précisé dans les règlements généraux que ce sont les administrateurs provisoires de la phase deux qui ont établi la liste des membres permanents de la corporation. Dans les lettres patentes, il est précisé que cette liste peut être modifiée 90 jours avant la date de l'AGA (COBARIC II, 1999 ; 63).

Figure 3.26 – Organigramme du COBARIC II



En ce qui concerne d'abord les membres du CA qui encadrent la structure de gestion, leurs pouvoirs consistent à administrer l'entreprise et les affaires de l'organisme. Le conseil «*exerce ses pouvoirs par voie de résolutions adoptées au cours d'une réunion dans le cadre de laquelle le quorum est respecté, ou au moyen de résolutions écrites et signées par tous les administrateurs de la Corporation*» (COBARIC II, 1999c ; 14). Ce dernier détient également d'autres pouvoirs spéciaux<sup>192</sup>. Il est spécifié dans cette deuxième version des règlements que les membres avec droits de vote n'ont pas le droit de substitution aux séances du CA. De plus, ces réunions<sup>193</sup> sont tenues à huis clos (COBARIC, 1999c ; 17). Sur le plan informel, un représentant municipal a mentionné au sujet du fonctionnement des réunions que :

*Ce n'était pas guindé comme structure d'animation. À un moment donné c'était une personne de la table qui partait pendant vingt minutes et menait la réunion parce que c'était son secteur à elle. Le président ne se formalisait pas de ça, au contraire, il donnait la parole. [...] Et toujours sous forme de consensus.*

<sup>190</sup> Au moment de l'AGA, «*les délégués se regroupent au sein de leur collégialité, pour procéder aux nominations des administrateur(s) avant leur élection par l'assemblée générale*» (COBARIC II, 1999c ; 13).

<sup>191</sup> Une majorité simple des votes est nécessaire. En cas d'égalité, le président d'assemblée ne bénéficie pas d'un vote prépondérant.

<sup>192</sup> Il s'agit notamment de la réalisation des mandats confiés à la Corporation et de l'établissement des règles internes de fonctionnement de la Corporation (COBARIC, 1999c ; 14-15).

<sup>193</sup> Il est convenu de tenir un minimum de six réunions ordinaires par année.



Bien que la recherche de consensus soit ainsi favorisée, il est spécifié dans les règlements que les membres ont droit à un vote chacun et que toutes questions soumises dans le cadre d'une réunion doivent être décidées aux deux tiers des voix.

Quant aux officiers de la corporation, ils comprennent un président, un vice-président ainsi qu'un secrétaire et un trésorier<sup>194</sup>. Le président détient les pouvoirs et les tâches qui lui sont assignés par le CA. De plus, ce dernier est *«membre d'office de tous les groupes de travail de la Corporation et doit être présent à ces dernières»*. Le vice-président a la responsabilité de le remplacer et de détenir ses pouvoirs en cas d'absence, en plus d'exercer les fonctions qui lui sont déléguées par le CA. En ce qui concerne le secrétaire-général<sup>195</sup>, il a notamment le mandat d'encadrer la haute direction de l'organisme, sous l'autorité du CA<sup>196</sup>. Lors de la deuxième phase, l'organisme comptait en effet une permanence, i.e. une coordonnatrice, une secrétaire et une technicienne en administration. Ces employés étaient donc sous la direction du secrétaire-général.

Enfin, à la question : pourquoi n'avez vous pas décidé d'avoir des sous-comités à l'intérieur du COBARIC à l'échelle des trois grands secteurs que sont la Haute, la Moyenne et la Basse-chaudière<sup>197</sup> ou des sous-bassins<sup>198</sup> ? L'un des participants a répondu : *«parce qu'on s'est rendu compte que ça marchait bien»*, en ajoutant que cette approche avait été établie par l'ensemble des membres et le fait de diviser l'organisme en sous-comités aurait représenté selon lui une perte de temps, en considérant la reprise en trois temps des réunions et des ateliers.

#### 3.4.2.2 Ressources et financement

Lors de sa première phase, le COBARIC a bénéficié d'un support technique et d'une aide financière de l'ordre de 200 000 \$ de la part du MEF. Cette contribution a permis notamment de défrayer les frais de bureau associés à la production du rapport final. Le ministère a également défrayé au cours de ce premier mandat, le salaire et les frais de fonctionnement du coordonnateur, en y désignant dès décembre 1993, un de ses employés à temps plein. Ce dernier, *«en collaboration avec l'AQTE, avait comme mandat de mettre en place les éléments nécessaires à la réalisation du projet»* (COBARIC, 1996 ; 3). Il semble que plusieurs individus et organismes aient participé à son élaboration, notamment l'un des membres cooptés à titre de consultant ainsi que certaines personnes-ressources et organismes membres de l'AQTE. La MRC de la Nouvelle-Beauce a également fourni un local, certaines données cartographiques, de même que des

<sup>194</sup> Ces deux fonctions peuvent être cumulées. Il peut s'agir d'une personne qui n'est pas membre de l'organisme, *«dans la mesure où cette nomination est approuvée par les deux tiers des membres du CA»*.

<sup>195</sup> Ce poste est occupé par l'acteur instigateur. Selon l'un des participants, ce dernier représentait *«le pivot et la table tournante dans le milieu»*. Un autre répondant l'a décrit comme l'homme de terrain.

<sup>196</sup> De plus, il doit notamment surveiller, administrer et diriger les affaires de l'organisme.

<sup>197</sup> Pour dresser son portrait, le bassin a été découpé selon ces trois secteurs.

<sup>198</sup> L'un des participants a d'ailleurs mentionné qu'un comité s'est créé pour le sous-bassin de la rivière Beaurivage. Il semble que ce soit un comité informel qui ne soit pas en lien avec le COBARIC.

ressources humaines. De plus, le COBARIC a bénéficié du support d'autres personnes-ressources, notamment des représentants de l'AQTE.

En ce qui concerne la seconde phase du COBARIC, l'entente de partenariat impliquant l'association de ministères et d'organismes (cf. Figure 3.27) a permis un support technique et financier important.

Figure 3.27 – Partenaires financiers du COBARIC II

CRCD de Chaudière-Appalaches	140 000 \$
MENV du Québec	120 000 \$
Hydro-Québec	100 000 \$
CRD de l'Estrie	20 000 \$
Milieu local	20 000 \$
Total	400 000 \$

Source : COBARIC II, 2000f ; 14

Selon l'un des participants, le COBARIC n'ayant pas reçu une aide suffisante de la part du gouvernement du Québec, a sollicité d'autres organismes tels Hydro-Québec et le CRCD de Beauce-Appalaches<sup>199</sup>. S'est ajoutée en 1999, une participation symbolique du milieu s'élevant à 20 000 \$<sup>200</sup>. Le COBARIC II a ainsi disposé d'une aide financière totale de 400 000 \$. Ce financement a permis l'embauche pendant deux ans de trois personnes. De plus, un représentant agricole a mentionné que l'UPA et certaines MRC ont offert leur expertise dans certains groupes de travail, notamment pour élaborer le portrait du bassin. *«La réalisation de l'expérience pilote n'aurait jamais été rendue possible n'eut été de la participation de nombreux bénévoles»* (COBARIC II, 2000f ; 14). Cette contribution a été estimée à 111 520 \$ en tenant compte des frais de déplacement et des salaires de ceux et celles qui ont participé aux réunions (COBARIC II, 2000f ; 14).

En somme, selon un représentant municipal, au sujet des ressources diverses dont ils ont bénéficié de la part du gouvernement du Québec et d'autres partenaires : *«c'était plus qu'un (élément) facilitant, c'était incontournable. C'était impensable : on ne pourrait même pas refaire notre SDE [...] sans une permanence et sans des sous. Même au MENV, ça prenait des gens sur place dont c'était le travail à temps plein»*. Depuis, la corporation n'a reçu qu'une subvention de 20 000\$ de la part du MENV pour l'année 2002-2003. Lors de l'AGA de 2002, a été adoptée à l'unanimité, une résolution consistant à déposer une demande de financement pour permettre la mise en œuvre du SDE de la corporation (COBARIC II, 2002 ; 116).<sup>201</sup>

<sup>199</sup> Selon l'un des répondants, le CRCD a consenti à ce qu'un soutien pécuniaire soit accordé au projet compte tenu du fait que les MRC concernées avaient préalablement accepté de l'appuyer financièrement.

<sup>200</sup> Ce montant provient des MRC de La Nouvelle-Beauce, des Chutes-de-la-Chaudière, de Beauce-Sartigan, de Robert-Cliche, de Les Etchemins, du Granit, de Lotbinière et de l'Amiante qui ont versé respectivement 2 500\$. En ce qui concerne cette dernière, ce sont les neuf municipalités faisant partie du bassin qui ont versé chacune 277,78\$.

<sup>201</sup> Le comité était toujours en attente de l'annonce officielle d'un tel octroi lors de la tenue des entrevues.

### 3.4.2.3 Enjeux soulevés et actions identifiées

Lors de la première phase de ce projet pilote, ont été tenus trois ateliers de travail relativement aux divers modes et approches internationales de gestion des eaux, aux problématiques de la rivière Chaudière ainsi qu'aux communications et à l'information. De plus, une trentaine de sessions de travail ont été organisées par le CA du COBARIC pour y accueillir plus de trente-cinq spécialistes et experts. En juin 1995, la corporation a déposé un rapport d'étape qu'elle a présenté lors d'une conférence de presse. «*Ce rapport faisait le point sur les travaux accomplis et annonçait l'adoption de huit grands principes directeurs (cf. Figure 3.28) qui allaient encadrer les recommandations futures du comité*» (COBARIC, 1996 ; 4).

En mars 1996, le COBARIC a présenté au MEF son rapport final proposant l'adoption d'une approche de GBV pour le Québec prenant notamment «*en considération l'interdépendance des usages multiples sur le territoire du bassin versant en pratiquant la concertation de tous les usagers*» (MEF ; 1997b). Pour rendre publique cette proposition, ont été tenues des séances d'information dans quatre villes<sup>202</sup> du bassin de la rivière Chaudière.

Dans le cadre de cette démarche, il s'agissait d'étudier le contexte de la rivière Chaudière et de la gestion par bassin versant à l'extérieur du Québec, de même que de définir des options de structures juridiques pour la GBV. À la suite de l'analyse de trois options, l'organisme a favorisé la création d'une agence de l'eau en tant qu'organisme public responsable de l'aménagement et de la gestion des ressources hydriques du bassin versant<sup>203</sup> (COBARIC, 1996 ; 42). Ce dernier a également identifié sept recommandations relativement à cette nouvelle approche de gestion des eaux (cf. Figure 3.29).

Le gouvernement n'a pas entériné toutes les recommandations du COBARIC<sup>204</sup>, puisqu'il estime que le développement de la connaissance devait être poussé davantage en relation avec le modèle proposé par le COBARIC. C'est ainsi que le ministère a mis en place un second projet pilote (COBARIC II) afin de préciser les incidences d'un tel modèle de gestion intégrée. Ce projet pilote s'est concrétisé lors de la signature d'une entente spéciale de développement régional le 24 novembre 1997 à Sainte-Marie.

<sup>202</sup> Il s'agit de Saint-Georges-de-Beauce, Lac-Mégantic, Sainte-Marie-de-Beauce et Saint-Jean-Christophe.

<sup>203</sup> Les deux autres options comprenaient le regroupement de municipalités sur le territoire du bassin versant et la mise en place d'une corporation sans but lucratif vouée à la concertation des usagers sur le territoire du bassin.

<sup>204</sup> N'ont pas été retenues, les première et seconde recommandations.

Figure 3.28 – Huit principes directeurs adoptés lors de la première phase du COBARIC

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

Source : COBARIC, 1996 ; 61

C'est dans ce contexte que la seconde phase de ce projet pilote a débuté en septembre 1997. Tel que mentionné précédemment, son mandat consistait à élaborer un SDE et un mode de financement ainsi qu'à présenter ses travaux lors d'une consultation publique en vue de déposer son rapport final au MENV. Afin de prendre connaissance du déroulement de ce projet pilote, a été formé un comité interministériel qui s'est réuni trois fois au cours des années 1998 et 1999. La corporation a dû lui faire rapport, à chaque trimestre, du bilan financier et de l'état d'avancement de ses activités.

Figure 3.29 – Les recommandations du COBARIC dans le rapport final de 1996

1. Prendre les moyens appropriés pour que le gouvernement dote le Québec d'un nouveau mode de gestion intégrée des eaux par bassin versant, en s'appuyant sur les huit principes directeurs élaborés par le COBARIC;
2. Permettre la création par une loi de la première agence de l'eau, sur le bassin de la rivière Chaudière, dont le mandat sera de valider d'ici trois ans la démarche proposée;
3. Mandater cette agence pour qu'elle réalise un SDE en concertation avec les gestionnaires et les usagers du bassin versant;
4. S'assurer que l'Agence consulte formellement la population avant l'adoption du SDE ;
5. S'assurer que l'Agence propose une stratégie de financement qui verra à rendre redevables les utilisateurs de l'eau quant à son utilisation ou à sa détérioration;
6. S'assurer que les ministères concernés soutiennent techniquement et financièrement les travaux de l'Agence de l'eau de la rivière Chaudière pour en assurer le succès;
7. Développer une interface gouvernementale interministérielle cohérente qui permettra à l'Agence d'agir efficacement.

Source : COBARIC, 1996 ; 63

En novembre de cette même année, ont été convoqués les membres de la corporation pour l'assemblée de fondation qui s'est tenue en décembre 1997. Lors de cette rencontre, a eu lieu l'élection des vingt-trois membres du nouveau CA. Par ailleurs :

*Afin d'aller chercher l'expertise nécessaire à la réalisation de son mandat, le COBARIC a formé quatre groupes de travail : l'atelier «élaboration du SDE», l'atelier «financement», l'atelier «application du SDE» et le groupe des aménagistes. Ces quatre groupes étaient composés d'experts provenant d'organismes ou de ministères liés à la gestion de l'eau. Le*

*COBARIC a tenu trente-deux réunions pour l'ensemble de ces groupes de travail (COBARIC II, 2000f ; 13).*

En ce qui concerne l'atelier de l'élaboration du SDE<sup>205</sup>, ont d'abord été dressés en décembre 1998, un bilan de l'état de la qualité des eaux du bassin ainsi qu'une liste des usages susceptibles d'avoir un impact sur cette ressource afin d'établir le portrait du bassin. Puis, après avoir dégagé les enjeux, les objectifs et les moyens d'action, a été finalisé en septembre 1999, un plan des actions prioritaires permettant d'atteindre les objectifs fixés (COBARIC II, 1999a et COBARIC II ; 1999c). Parallèlement à cet atelier, ont été tenus à partir de septembre 1998, et ce, jusqu'en mai 1999, l'atelier de l'application du SDE<sup>206</sup> et celui du financement<sup>207</sup>. De plus, le groupe des aménagistes<sup>208</sup> s'est rencontré à plusieurs reprises à partir d'octobre 1998 et jusqu'en janvier 2000. Ayant comme objectif de définir le cadre opérationnel de la gestion de l'eau, de même que son contexte d'application, un comité technique sur l'harmonisation des travaux des ateliers a été formé en 1999.

Le COBARIC a également tenu au cours de cette deuxième phase, diverses activités publiques de représentation, tels que des colloques et des forums (COBARIC II, 1999a). L'organisme a également participé à la consultation publique du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec, en assistant aux séances d'information tenues à Sainte-Marie en mars 1999, en plus de présenter un mémoire à la Commission du BAPE en septembre de la même année (COBARIC II, 1999a).

En vue de la tenue de la consultation du public du bassin de la rivière Chaudière<sup>209</sup>, des outils de communication ont été mis en place à partir d'avril 1999, dont un site Internet, huit communiqués de presse, trois bulletins de liaison ainsi qu'un avis public dans cinq journaux locaux. A également été créé, un comité organisateur ayant pour mandat :

*De faire des recommandations concernant la clientèle à consulter, le mode de consultation et la formation de la commission consultative. Il avait également le mandat d'élaborer le plan de communication de la consultation publique. Le comité organisateur était composé de quatre membres, soit deux représentants du COBARIC, un représentant du CRECA et un représentant du CRCD de Chaudière-Appalaches (COBARIC II, 2000d).*

A finalement été choisi comme mode de consultation, la tenue de quatre rencontres d'information et de consultations relatives au SDE et à la proposition de financement. Comme outil de consultation, a également été préparé un questionnaire en collaboration avec la RRSSS de Chaudière-

<sup>205</sup> Cet atelier réunissait une majorité de représentants du gouvernement du Québec.

<sup>206</sup> Les participants de cet atelier étaient majoritairement composés de représentants de MRC.

<sup>207</sup> De ces ateliers, ont découlé trois scénarios de financement qui ont ensuite été présentés au CA du COBARIC II (COBARIC II, 1999a).

<sup>208</sup> Leur mandat consistait à faire des recommandations relativement à l'uniformisation des SA des MRC faisant partie du bassin ainsi qu'aux modifications législatives nécessaires pour faire l'arrimage entre le SDE, les SA, les plans et les règlements d'urbanisme à l'échelle des municipalités (COBARIC II, 2000 ; 24-27) .

<sup>209</sup> Le COBARIC s'était engagé à consulter la population du bassin versant et tous ses membres relativement au SDE et à la proposition de financement, en vertu de l'entente spécifique signée en novembre 1997 (COBARIC, 2000d).

Appalaches. Le processus de consultation publique s'est tenu du 6 décembre 1999 au 18 février 2000. Une version abrégée du SDE et de la proposition de financement a été réalisée par le COBARIC II en vue de cette consultation. Les deux-cent dix membres de la corporation ont reçu par la poste en décembre, ce document de consultation et ce questionnaire. Il était également possible pour la population de se procurer cette documentation aux huit centres de consultation situés dans les bureaux de certaines MRC du bassin versant ainsi que sur le site Internet du COBARIC II (COBARIC, 1996 ; 6). Mise en place par le CA du COBARIC II, une commission consultative a eu le mandat :

*De voir à ce que la consultation publique se déroule selon les règles qu'il a établies et de répondre aux questions des participants lors des rencontres d'information et de consultation. De plus, cette commission était chargée d'analyser les résultats de la consultation pour en tirer les recommandations finales. La commission consultative était composée de six membres, soit un président et cinq commissaires, qui siègent tous au CA du COBARIC (COBARIC, 2000).*

Ces rencontres ont eu lieu du 27 janvier 2000 au 9 février 2000, dans quatre villes différentes à l'intérieur<sup>210</sup> du bassin. Deux étapes étaient alors prévues : d'abord, la présentation du SDE et de la proposition de financement, suivie d'une période de questions. Ces séances ont été présidées par un membre du CA représentant la MRC où elles prenaient place (COBARIC II, 2000d ; 7).

A la suite de cette consultation, a été rédigé le rapport final à partir du document de consultation et des résultats de ce processus de consultation publique. Ce rapport, déposé au gouvernement en septembre 2000, comprenait quatre volumes, i.e. : «La gestion intégrée de l'eau par bassin versant», «Une vision d'avenir pour le Québec»; «Le SDE du bassin versant de la rivière Chaudière» et «Le rapport de consultation et le rapport administratif». Les quatre enjeux dégagés par l'ensemble des membres du CA dans le cadre de la rédaction du SDE concernent l'approvisionnement en eau potable, la conservation et la restauration des écosystèmes, la sécurité publique relative aux inondations et la mise en valeur récréotouristique (cf. Figure 3.30).

Figure 3.30 – Les enjeux présentés dans le rapport final du COBARIC II

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Assurer un approvisionnement en eau potable de qualité optimale et en quantité suffisante pour répondre aux besoins des usagers ;</li> <li>2. Assurer la conservation et la restauration des écosystèmes aquatiques et riverains ;</li> <li>3. Assurer la sécurité de la population et réduire les dommages causés par les inondations ;</li> <li>4. Mettre en valeur le potentiel récréo-touristique lié à l'eau.</li> </ol> |
|---|

Source : COBARIC, 2000g

De plus, ce document identifiait vingt-six actions prioritaires<sup>211</sup> reliées aux quatre enjeux dégagés. Plutôt que des actions concrètes ciblant une réduction de la pollution diffuse, ces priorités

<sup>210</sup> Il s'agit de Saint-Romuald, de Saint-Georges, de Sainte-Marie et de Lac-Mégantic.

<sup>211</sup> Ce plan d'action devait couvrir une période de cinq ans et il devait être réévalué annuellement. Cette réévaluation devait se faire à la suite de la présentation par l'organisme du bilan annuel de ses réalisations (COBARIC II, 1999c ; 36).

consistent essentiellement à la réalisation de travaux d'inventaires et de cartographie ainsi qu'à l'information et la sensibilisation du public (cf. Annexe iii). Il y était également mentionné que *«les besoins financiers annuels du Comité de bassin ont été évalués à 300 000\$ par année, et ce, pendant cinq ans»* (COBARIC, 2000c ; 36). En somme, jusqu'au dépôt de ce rapport final, le CA du COBARIC II s'est réuni à vingt-cinq reprises et les membres de la corporation ont été convoqués à trois assemblées générales annuelles (COBARIC II, 2000f ; 13-14).

Après avoir déposé son rapport final et avoir ainsi complété son mandat, les membres du COBARIC II ont demandé au gouvernement d'y donner suite et *«de faire en sorte que se réalise la troisième et dernière étape du projet, soit la mise en œuvre du plan d'action du SDE»* (cf. Annexe iii). Le MENV n'ayant pas autorisé la troisième phase<sup>212</sup>, l'organisme a suspendu la plupart de ses activités, à l'exception de la tenue de l'assemblée générale annuelle des membres. Les responsables de cet organisme étaient ainsi en attente du dépôt de la nouvelle *Politique nationale de l'eau* pour mettre en œuvre son plan d'action. Lors de la tenue des entrevues, l'organisme était en réflexion quant à l'actualisation du projet en fonction de cette politique<sup>213</sup>.

### **3.4.3 Le mode de régulation : de la concertation aux jeux d'acteurs**

Il s'agit finalement d'aborder le mode de régulation négocié par les membres du COBARIC. En vue de saisir les jeux d'acteurs et le rapport de force au sein de la corporation, il importe d'abord de se questionner sur la motivation et l'intérêt de chacun des secteurs d'activités et des citoyens en général à prendre part au projet. Puis, est décrite la contribution du processus de consultation publique tenue par le comité. Il s'agit enfin d'aborder la question de la représentativité et du leadership au sein de la corporation.

#### **3.4.3.1 Motivation et intérêt des acteurs**

En ce qui concerne le groupe le plus motivé au sein de la table, un membre du secteur municipal a mentionné qu'il s'agissait de l'UPA : *«c'est sûr qu'au niveau de l'agriculture, je ne crois pas que ces gens-là aient manqué une réunion [...]. Si le président n'était pas présent, il se faisait remplacer ou s'assurait d'être au moins trois. Les gens de l'agriculture suivaient de très près»*. Ce dernier a ajouté qu'étant donné qu'en 1994, des programmes d'assainissement pour les secteurs industriel et municipal avaient déjà été réalisés<sup>214</sup>, le monde agricole et forestier était davantage visé par la problématique de pollution diffuse des eaux du bassin. Ils ne voulaient donc pas, selon ce dernier :

<sup>212</sup> Le MENV était alors en réflexion quant à l'élaboration de la PNE.

<sup>213</sup> L'un des répondants a précisé que la corporation avait soumis au gouvernement un projet à l'échelle d'un sous-bassin et qu'elle était en attente de moyens financiers de leur part.

<sup>214</sup> Selon le MENV (2002a), *«les résultats obtenus pour le bassin de la rivière Chaudière révèlent que la qualité de l'eau s'est améliorée depuis le lancement du PAEQ»*.

*Qu'une organisation comme un OBV aille convaincre le gouvernement d'appliquer des normes tellement sévères que ça pourrait mettre des entraves à leur production. Donc ils se sont associés, pas de reculons, mais comme partenaires de front. Puis, ce qui est heureux, c'est que les gens qui étaient assis à la table étaient des jeunes producteurs agricoles<sup>215</sup>. Ils savaient que c'était leur avenir. Ils ne sont non pas en fin de carrière, mais en tout début. Ils ont investi énormément et ils savaient qu'ils avaient intérêt à protéger la ressource en eau pour tout le monde et entre autres pour l'agriculture (puisque) c'est la ressource. Donc ils avaient intérêt et ils suivaient donc de très très près les dossiers.*

Il semble donc que les agriculteurs avaient des intérêts vitaux à défendre en ce qui concerne leur participation à l'amélioration de la qualité de l'eau au sein de la table. À titre d'exemple, lors d'un atelier tenu en 1995, l'UPA a soulevé certaines questions, «*notamment à savoir si le COBARIC aura des objectifs réalistes et réalisables*», en plus de s'interroger sur «*les modalités de financement qui seront prévues dans le modèle de gestion de la qualité de l'eau*» (COBARIC, 1995 ; 3). Selon un autre participant, c'est un préjugé de croire que la participation des agriculteurs s'explique seulement par les intérêts qu'ils ont à défendre, en considérant qu'ils soient également préoccupés par la qualité de l'eau<sup>216</sup>. «*Ce que les gens ne comprennent pas, c'est que très souvent, ils partent des 10 ou 15% qui ne respectent pas l'environnement et ils généralisent sur les autres 85 % qui le font bien*». Ce dernier a ajouté qu'il y avait toujours 80% des représentants agricoles au sein de la corporation qui étaient d'accord avec l'ensemble et 20% qui s'opposaient.

En ce qui concerne les autres groupes, l'un des répondants considérait que le CRECA et les membres cooptés en raison de leur expertise, représentaient les acteurs les plus motivés à participer. Un autre participant a mentionné que la Société Hydro-Québec s'est montrée également intéressée par ce projet pilote de GBV en le soutenant financièrement et en y déléguant un représentant, et ce, malgré le fait que la Société ne gère pas de centrale hydroélectrique à l'intérieur du bassin. Ce dernier a spécifié que l'intérêt de la Société s'expliquerait par le fait que suite au dépôt de la PNE, elle pourrait éventuellement être directement impliquée ailleurs au Québec, notamment au plan économique.

Par ailleurs, l'un des répondants a mentionné qu'étant donné la vaste superficie du bassin, il est difficile de recruter des administrateurs à ses extrémités, notamment au lac Mégantic. Selon ce dernier, ce n'est pas qu'ils se sentent moins concernés, mais plutôt parce que les rencontres impliquent des déplacements importants. Mais ce dernier considère que «*malgré cette difficulté qui est territoriale, on a eu une excellente participation des gens de partout. Il n'y a pas eu beaucoup d'absentéisme*».

<sup>215</sup> L'un d'entre eux a mentionné être impliqué dans le COBARIC depuis qu'il est membre de l'exécutif de l'UPA et qu'il a été délégué à cet effet par son organisation.

<sup>216</sup> Ce dernier a donné à titre d'exemple, les contraintes que représente pour un producteur, la contamination de ses animaux par de l'eau infectée. Une telle situation le contraint alors à les envoyer à l'abattoir.



De plus, il semble qu'au cours de la première phase du COBARIC, le secteur du tourisme était plus difficile à mobiliser, puisque cette industrie était peu développée à cette époque. L'un des participants a d'ailleurs mentionné que c'est pour cette raison que ce siège a été aboli lors de la deuxième phase.

Un représentant agricole a fait mention que les représentants du secteur industriel étaient pour la plupart moins motivés à participer, à l'exception du président de la corporation. Selon ce même répondant, cette faible participation de leur part s'explique par le fait que ce groupe n'est pas organisé, tel que peut l'être l'UPA. Un individu ne peut en effet que très difficilement représenter un secteur si ce dernier n'est pas organisé. Leur représentativité au sein du secteur industriel n'est donc pas concluante en raison du fait que la personne déléguée représente plutôt son usine que ce secteur dans son ensemble.

Un représentant du milieu municipal a spécifié qu'il n'existe pas de secteur plus difficile qu'un autre à être représenté : *«il y a toujours eu des gens (aux réunions). Que ce soit à la santé ou que ce soit avec les industriels, les gens étaient toujours là»*. Tandis qu'un autre répondant a mentionné que le monde municipal lui-même a été peu participatif, en spécifiant que seulement la moitié des huit représentants du secteur municipal siégeaient de façon régulière. De plus, il semble qu'il a été difficile d'aller chercher du financement de la part de ce secteur. L'aide accordée semble donc avoir été proportionnelle à sa motivation, en l'occurrence, beaucoup plus symbolique que substantielle. Selon l'un des représentants agricoles, le secteur municipal a été réticent à participer au projet, à l'exception de quelques individus, dont son instigateur. Selon ce même répondant, c'est soit par manque d'intérêt ou encore en raison de leur conviction que leur participation leur entraîne toujours plus de tracasseries administratives, en plus d'ajouts à une réglementation déjà lourde. Il semble malgré tout que certaines MRC étaient plus motivées que d'autres et que ce n'était pas nécessairement celles qui étaient les plus concernées par le projet. Selon ce dernier, c'était davantage une question d'individus. La motivation des participants à la table semble donc avoir été associée à l'opportunité qu'ils y voyaient de prendre part à ce projet pilote en fonction d'un intérêt personnel ou professionnel.

Selon l'un des répondants, ce n'était pas tant le milieu industriel que le monde agricole qui représentait le groupe le plus visé : *«en fait, sur 700 entreprises, il y en a 20 qui ne répondaient pas aux normes environnementales industrielles en vigueur. Ce n'était pas là le grand danger, mais c'était au niveau de la pollution agricole, et ce, surtout dans la partie en aval»*. Un représentant du monde municipal a d'ailleurs fait mention que : *«dans un premier temps, ceux qui se sentent le plus visés et impliqués, [...] ce sont les gens de l'agriculture. Encore plus que le secteur de la forêt»<sup>217</sup>*. Ce dernier a ajouté que *«les gens de l'industrie sont rendus au même diapason que le monde*

<sup>217</sup> Il a d'ailleurs été mentionné que le surplus de lisier des élevages porcins représente le principal problème de la région, et ce, plus particulièrement dans le sud du bassin.

*municipal, parce que comme une organisation municipale se doit de fournir des services à ses citoyens, les gens de l'industrie pensent aussi que l'eau n'est pas éternelle et perpétuelle». Ce participant est d'avis que les industriels, considérant l'eau comme une matière première, ont intérêt à conserver cette ressource. Enfin, il a ajouté qu' : «ils ont compris bien avant tout le monde que c'était rentable de le faire».*

En ce qui concerne les citoyens en général, l'un des répondants a mentionné qu'ils «n'ont pas été impliqués et que la raison est très simple : c'est que le mandat était de sortir un modèle et non pas de le vendre aux citoyens», en ce sens qu'ils n'avaient aucun fondement légal pour appuyer leur démarche. De plus, il a ajouté que considérant le délai et la complexité de ce mandat, il aurait été difficile d'impliquer davantage la population. Il a spécifié qu'ils étaient déjà nombreux dans le processus, en considérant que les membres du CA consultaient généralement le secteur ou l'organisation qu'ils représentaient afin de valider leurs décisions. «Il y avait soixante à soixante-dix personnes qui étaient toujours au courant de ce qui se passait : soixante-dix leaders des principaux grands groupes d'utilisateurs». Le fait de développer un sentiment d'appartenance auprès de la population vivant à l'intérieur du bassin ne représentait donc pas une priorité. L'un des participants a d'ailleurs mentionné : «on a fait une consultation, mais on avait pas un mandat de mobilisation».

#### **3.4.3.2 Contribution du processus de consultation publique**

Tel que mentionné précédemment, les citoyens et les membres du COBARIC II ont été interpellés seulement lors du processus de consultation tenu en aval du processus d'élaboration du SDE et de la proposition de financement. Il n'y a donc pas eu d'efforts consentis pour les sensibiliser et les impliquer davantage en amont de cette démarche<sup>218</sup>. L'un des participants a précisé qu'ils ne l'ont pas fait, considérant qu'avec cette représentation au sein du CA :

*On avait quand même un microcosme du milieu. On avait beaucoup de décideurs. C'est des gens qui ont cheminé de la phase 1 à la phase 2. On avait des ateliers en même temps où on a validé les données scientifiques [...]. On avait un sous-comité de tous les aménagistes : les huit MRC étaient consultées régulièrement sur tout ce qu'on faisait. Donc on n'était pas désincarné du milieu, au contraire [...] Quand on est allé en consultation publique, on avait quand même fait nos devoirs avant.*

L'un des répondants a précisé qu'il aurait été trop fastidieux de mettre en œuvre ce processus de consultation plus tôt, d'autant plus que le public était peu passionné par le projet. Un autre répondant a également mentionné qu'il était difficile de susciter l'intérêt par une expérience pilote

<sup>218</sup> Le comité provisoire avait pourtant recommandé au gouvernement : «que soit mis en place un plan de communication visant à sensibiliser ainsi qu'à faire connaître et participer la population et les usagers du bassin versant de la rivière Chaudière», et ce, en spécifiant que «cette démarche devrait également conduire la population et les usagers à développer un haut degré de responsabilité vis-à-vis la protection de la rivière Chaudière» (CPBRC, 1994 ; 13).

de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Lors de cette consultation publique, l'un des répondants a spécifié que :

*Très peu de personnes se sont présentées. Il s'agissait à plusieurs endroits d'une majorité de producteurs agricoles ou forestiers qui se sentaient interpellés et qui avaient entendu parler du projet, mais qui ne savaient pas ce que c'était. Lorsque le résumé du projet leur a été présenté, ils ont posé des questions.*

Figure 3.31 – Nombre de participants lors des séances de consultation du COBARIC II

Lieu	Participants
Saint-Romuald	28
Saint-Georges	25
Sainte-Marie	30
Lac-Mégantic	40
Total	123

Source : COBARIC II, 2000d

Seulement cent vingt-trois personnes ont assisté aux quatre séances d'information et de consultation de la corporation (cf. Figure 3.31). De plus, ont été retournés seulement soixante-deux des questionnaires expédiés aux membres du COBARIC II et également mis à la disposition du public en général. De ce nombre, la majorité provenait du secteur municipal (40%), suivi d'une importante participation de la part de citoyens (32%). Toutefois, aucun questionnaire n'a été acheminé de la part du monde agricole. A ces questionnaires, s'ajoutent d'autres formes d'interventions écrites, dont sept de la part du secteur municipal et deux du monde agricole. Ces derniers ont en fait déposé deux mémoires, dont un de l'UPA et un autre regroupant les Fédérations de l'UPA de la Beauce, de l'Estrie, de Lotbinière-Mégantic et de Lévis-Bellechasse (COBARIC II, 2000d ; 15).

La majeure partie des participants de l'enquête a semblé déçue de la faible participation de la population et des membres du COBARIC II lors de la consultation publique, et ce, malgré les efforts de communication déployés pour les rejoindre. Selon l'un d'entre eux, «ça été une déception. On avait organisé une bonne logistique. On pensait que la promotion et la publicité» seraient plus efficaces, d'autant plus qu'ils avaient mandaté une firme de communication à cet effet. Selon ce dernier, «c'est que les gens ne se sentaient vraiment pas concernés». Un autre répondant a mentionné : «à la rigueur, je pense qu'on aurait préféré (avoir) une salle de deux-cents personnes qui seraient venues poser plein de questions que de n'avoir que vingt-cinq à quarante ou cinquante dans certaines salles». L'un des participants qui a été commissionnaire lors de cette consultation, s'est toutefois montré très satisfait du taux de participation de la consultation publique et du nombre de questionnaires retournés.

Les résultats de ce questionnaire ont été compilés dans le rapport de consultation<sup>219</sup>. Les critiques notées se rapportent notamment à l'ordre des priorités et au choix des objectifs. Par exemple, un représentant municipal a mentionné lors d'une séance de consultation que *«la priorité devrait être mise sur la qualité de l'eau. Non pas une qualité satisfaisante, mais de qualité optimale»*, en ajoutant que *«Trop de compromis sont faits par votre comité en matière de qualité de l'eau. La principale préoccupation devrait être la santé des gens»*. A malgré tout été validée, la majeure partie des questions, à l'exception de celles concernant la proposition de financement auxquelles de nombreux commentaires négatifs ont été apportés. De plus, certains se sont montrés insatisfaits quant à la formule empruntée. A titre d'exemple, l'un des répondants a mentionné que *«le questionnaire aurait dû être réalisé avec plusieurs choix de réponses, échelle de valeurs de 1 à 5 au lieu de deux choix. Cela aurait permis de mieux cibler les interventions prioritaires»* (COBARIC, 1999d ; 35). De plus, un autre répondant du questionnaire a mentionné que ce document était biaisé :

*En ce sens que logiquement, il commande une réponse affirmative à toutes les questions qui sont posées pour finalement en arriver à une demande d'aide financière qui servira à défrayer une autre de ces interminables et coûteuses études qui viendra s'ajouter à celles qui existent déjà sur le sujet* (COBARIC, 1999 ; 35).

Or, malgré l'intention des organisateurs d'*«opter pour cet outil de consultation afin de favoriser la participation du public»*<sup>220</sup>, le questionnaire s'est avéré peu flexible. A titre d'exemple, la première partie relative au SDE comportait, pour chacun des enjeux, une question fermée<sup>221</sup> demandant au répondant s'il était d'accord avec chaque objectif général et spécifique s'y rattachant. Dans la deuxième partie portant sur la proposition de financement, le répondant devait valider trois énoncés<sup>222</sup>. Des espaces ont toutefois été alloués pour l'inscription de commentaires, de questions et de suggestions à l'égard des enjeux du SDE et de la proposition de financement.

Il y a lieu de se questionner sur la contribution de ce processus de consultation sur le projet final. La comparaison du document de consultation et du rapport final a en effet permis de constater une légère modification concernant la définition des enjeux, des objectifs, des sous-objectifs et des moyens d'action (cf. Annexe iii). Selon l'un des répondants qui a agi en tant que commissaire :

*C'était un document qui était flexible. En d'autres mots, à partir de la consultation publique, on allait ajuster notre SDE. [...] On a tenu compte des commentaires et puis on a apporté des ajustements dans la terminologie. On n'a pas changé les enjeux parce qu'on a eu un consensus.*

<sup>219</sup> Les commentaires recueillis ont été retranscrits sous forme de *verbatim*.

<sup>220</sup> *«En effet, il est beaucoup plus facile de remplir un questionnaire que de rédiger un mémoire. De plus, avec un questionnaire, le COBARIC s'assurait que les participants donnent bel et bien leur opinion sur le SDE et sur la proposition de financement plutôt que sur tout autre sujet ne faisant pas l'objet de la consultation»* (COBARIC II, 2000d ; 6).

<sup>221</sup> Les choix de réponses offerts étaient ainsi limités à «oui», «non» et «je ne sais pas».

<sup>222</sup> Il s'agissait des mêmes trois choix de réponses que dans la première section.

Il est d'ailleurs spécifié dans le rapport final du comité que :

*En raison des pourcentages très élevés de réponses favorables aux questions posées par rapport au SDE, les modifications apportées ont été très minimales. Elles consistent en une modification du libellé de l'enjeu 1 et à l'ajout d'un objectif spécifique également à l'enjeu 1. En ce qui concerne le modèle de financement présenté en consultation, soit une quote-part aux MRC, les nombreuses réticences démontrées par la majorité des intervenants et tout particulièrement ceux du milieu municipal, ont fait changer la position du COBARIC. Ainsi, le COBARIC recommande au gouvernement de supporter lui-même le financement des comités de bassin à court terme (COBARIC II, 2000f ; 12).*

De plus, au premier enjeu concernant l'approvisionnement en eau potable, ils ont établi comme priorité la qualité plutôt que la quantité, telle que définie dans le document en consultation<sup>223</sup>. Relativement à cet enjeu, a été ajouté à l'objectif général concernant l'exploitation durable des ouvrages de captage, l'objectif spécifique consistant à : «*évaluer les volumes d'eau prélevés par chaque groupe d'utilisateurs*» (COBARIC II, 2000c ; 17). L'un des participants de l'enquête a d'ailleurs précisé : «*on s'est rendu compte que la connaissance des eaux souterraines était faible, malgré une utilisation plus importante qu'ailleurs*». Les autres modifications sont mineures et ont trait à la formulation des objectifs et des moyens d'action. En ce qui concerne le plan d'action, une seule priorité concernant le premier enjeu a été ajoutée<sup>224</sup>.

En somme, ce processus de consultation publique a permis surtout d'avaliser les principes du SDE et de modifier la proposition de financement. Il est toutefois à noter que le comité organisateur et la commission consultative étaient respectivement formés en partie et en totalité par des administrateurs de la corporation. Il y a donc lieu de se questionner sur le caractère indépendant de ces deux instances responsables de ce processus de consultation.

### **3.4.3.3 La représentativité et le leadership au sein de la corporation**

Tel que mentionné précédemment, la définition des modalités de fonctionnement et plus particulièrement celles qui ont trait au choix des mécanismes de représentation, a été le résultat d'une véritable négociation. A ce sujet, l'un des participants a mentionné que :

*Ce qui n'était pas souhaité, était que le groupe soit noyauté par le milieu municipal. Mais ça ne s'est pas passé du tout dans cet esprit-là. Je dirais qu'il y a aussi eu une question de leadership. Il faut dire qu'on était tous dans un navire et qu'on allait faire des découvertes [...]. Donc il n'y avait personne qui était là pour des intérêts particuliers [...]. On n'était pas là pour retirer quelque chose, pour le bénéfice de dire : moi j'ai à me battre avec mon voisin.*

<sup>223</sup> Le premier enjeu, tel que formulé dans le document de consultation de 1999, consistait à : «*assurer un approvisionnement en eau potable en quantité suffisante et en qualité satisfaisante pour répondre aux besoins des usagers*» (COBARIC, 1999g ; 21).

<sup>224</sup> Il s'agit de «*faire l'inventaire des volumes d'eau prélevés pour la consommation municipale, résidentielle, industrielle et agricole*» (COBARIC, 2000c ; 33).

De plus, un représentant agricole a fait mention, au sujet du choix des mécanismes de représentation, que :

*L'attitude était qu'on travaille ensemble à améliorer la qualité de l'eau et à s'assurer d'une quantité (suffisante) pour tout le monde. On ne le fait pas un secteur contre l'autre. Ça n'a pas commencé par une chasse aux sorcières de l'un contre l'autre. Ça été (de se demander) : quels sont nos problèmes et quelle est notre manière de réussir à résoudre ces problèmes ensemble ?*

Comme il s'agit d'un processus continu, la réflexion concernant la composition du CA a évolué au cours de cette expérience pilote. L'un des répondants a spécifié qu'ils ont dû limiter le nombre de représentants afin d'éviter d'y être trop nombreux. A titre d'exemple, il semble qu'ils auraient refusé au sein du CA, certains groupes environnementaux et touristiques qui y auraient revendiqué un siège. Un autre participant a précisé que les mécanismes de représentation sont, malgré tout, flexibles, puisqu'ils sont définis par le CA et entérinés lors de l'AGA. Au cours de la deuxième phase, de légères modifications concernant la composition du CA ont d'ailleurs été apportées (cf. Figure 3.32). En découlent un siège pour chacun des secteurs que sont l'environnement et la santé ainsi que deux sièges en moins pour les membres cooptés. De plus, les secteurs du développement régional et de l'énergie ont été regroupés sous l'appellation des partenaires financiers. Il s'agit ainsi d'une restructuration mineure des secteurs d'activités représentés, puisque le nombre total d'administrateurs est demeuré le même.

Figure 3.32 – Composition du CA du COBARIC II en septembre 1999

Secteurs représentés	Sièges alloués
Municipal	8
Agriculture et Forêt	4
Industrie	4
Santé	1
Environnement	1
Membres cooptés	2
Partenaires financiers	3
Total	23

Source : COBARIC II, 2000f ; 13

La représentativité du COBARIC II a toutefois été critiquée par certains participants de la consultation publique ainsi que par des observateurs extérieurs. A titre d'exemple, lors d'une séance de consultation publique, un citoyen a mentionné que :

*La représentativité des usagers au sein de votre comité semble disproportionnée. En effet, on ne retrouve qu'un représentant du secteur de l'environnement et un représentant du secteur de la santé. Le poids des représentants du milieu industriel et du milieu agricole semble trop élevé (COBARIC, 1999d ; 55).*

Lors de cette même soirée, un autre participant a déclaré : «*la présence de grands pollueurs parmi les membres du CA d'un comité de bassin me fait craindre une prise de position et de décisions*

*timides face à ces pollueurs»* (COBARIC II, 1999d ; 54). De plus, Giroux (2000), professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval, a écrit dans un article que :

*Huit sièges sont réservés aux représentants des milieux industriels et agricoles dont «l'intérêt dans la gestion de la ressource-eau» provient du fait que les rejets industriels et la pollution d'origine agricole figurent parmi les deux principales causes de la dégradation de la rivière. A eux seuls, ces deux groupes, qui désignent entre eux leurs propres représentants, ont autant de sièges que les huit administrateurs qui ont été élus par l'ensemble des citoyens dans leur municipalité. En pratique, les élus municipaux seront réduits à se rabattre sur les procédures de consultation.*

Considérant ainsi que la majorité des membres n'est pas constituée d'élus, ce dernier a remis en question la légitimité de l'organisme pour assumer sa «*responsabilité politique*» d'élaborer et de mettre en œuvre un SDE (Giroux, 2000). Ces trois critiques convergent ainsi pour dénoncer la trop grande représentation des collèges électoraux industriel et agricole, au détriment des secteurs de l'environnement et de la santé ou du monde municipal.

Les participants de la présente enquête ont malgré tout exprimé l'opinion que la représentation au sein du CA leur semblait équitable. A titre d'exemple, l'un des répondants a mentionné qu'il en était convaincu, en précisant que : «*si c'était à refaire, on recommencerait comme ça*», et ce, malgré les reproches extérieurs relatifs à la faible représentation du secteur de l'environnement. Ce dernier a ajouté qu'en réalité, la majeure partie des membres du CA, bien qu'ils proviennent d'autres secteurs d'activités que l'environnement, partagent des convictions environnementales. Un représentant du monde agricole a noté que la représentation des intérêts a été équitable, malgré le fait que la participation n'était pas assidue et que certaines critiques extérieures ont trouvé que les «*verts*» étaient peu présents. Il a précisé que doivent plutôt siéger à la table, les détenteurs de pouvoir et ceux, tels les agriculteurs, qui sont concernés par l'impact d'un tel comité de bassin.

En ce qui concerne le climat au sein du CA, un participant a mentionné que la concertation a été facilitée par les interactions que certains acteurs avaient déjà eu entre eux concernant d'autres dossiers. Un représentant agricole a toutefois mentionné que lors de la première phase du COBARIC, les participants étaient sur la défensive et se confrontaient entre eux. Par cette attitude, il semble ainsi que certains administrateurs protégeaient d'abord leurs intérêts personnels ou ceux de l'organisme qu'ils représentaient. Ce dernier a mentionné que le monde agricole se sentait interpellé et visé, en ce sens qu'il se sentait parfois accusé. Selon lui, la voix de la concertation permet de régler ce problème, d'autant plus que la recherche du consensus est importante au sein du COBARIC. La deuxième phase a ainsi été plus facile selon ce dernier, parce qu'ils ont appris à mieux se connaître et à reconnaître qu'ils avaient tous des responsabilités. Selon un autre participant, plutôt que de faire un coup d'éclat en visant certains pollueurs, ils ont favorisé l'approche consistant à mettre en lumière qu'«*il y a tant de producteurs qui actuellement sont conformes et il y en a tant qu'on va rencontrer la première année pour les rendre conformes. Les*

15% qui restent, on va essayer d'en gruger 5% par année pendant les trois ou cinq années», et ce, en précisant qu'ils ne détenaient pas de pouvoir juridique pour ce faire légal.

Un autre des répondants a mentionné que *«ce qui a été très important, c'est qu'on s'est entendu par consensus, aucune dissidence, dans la première phase pour dire : oui, on doit gérer par bassin versant et ça doit s'étendre ailleurs au Québec»*. En ce qui concerne la deuxième phase, ce même répondant a spécifié que la définition des enjeux n'a pas causé de problème, en précisant que :

*Évidemment on a discuté sur le libellé. Par exemple, (pour l'enjeu) : obtenir une eau potable de qualité optimale, «optimale» est un mot sur lequel on a discuté. Parce qu'il faut comprendre qu'en Chaudière-Appalaches, particulièrement sur la rivière Chaudière, il y a beaucoup plus de monde qui s'abreuve par de l'eau souterraine qu'il y en a ailleurs au Québec. Par hasard, c'est une des régions qui a le plus gros problème de pollution diffuse. Donc, il y a contamination de la nappe.*

Lorsque les enjeux ont été dégagés dans le cadre du processus d'élaboration du SDE, un représentant municipal a mentionné : *«il y a eu de bonnes discussions, animées et musclées»*. Peu de commentaires ont été apportés lorsque qu'ont été présentés au CA ces enjeux identifiés par les membres de l'atelier «élaboration du SDE»<sup>225</sup>. Il semble cependant qu'il a été plus difficile de s'entendre sur la détermination des objectifs à atteindre. Lors de la présentation de ces objectifs au sein du CA, les administrateurs ont donné leur accord de principe à ce qu'ils servent à l'élaboration du SDE<sup>226</sup> (COBARIC II, 1999i ; 74).

Ce même participant a mentionné que : *«depuis le tout début, on n'a jamais eu à prendre de vote. [...] On a toujours travaillé par consensus, on prenait le temps qu'il fallait. On se disait : la prochaine fois on continue sur le dossier et on s'accroche. On va aller valider chacun nos affaires»*. Il semble ainsi que la prise de décision au sein du CA ne se basait pas, tel que fixé dans les règlements par la voix majoritaire, mais plutôt de façon consensuelle. Un représentant municipal a mentionné que le fait *«d'avoir réuni des leaders, ça a créé un dynamisme. Les gens se rendaient compte qu'on ne faisait pas toujours du surplace»*. Ce dernier a également précisé qu'il s'agissait de *«gens qui pouvaient dire oui ou non sur place, sans être obligés de retourner chez-eux, pour aller chercher un mandat, pour aller valider»*. L'un des participants a mentionné que les membres du CA :

*Ont été choisis sont généralement des gens qui ont de l'influence dans leur milieu respectif. Alors je dirais que toutes les personnes qui ont été là ont été influentes. Mais il faut dire aussi qu'on a été dirigé par le président qui a été maire et préfet pendant seize ans, qui était là à titre de représentant de l'industrie [...]. C'est une personne qui est respectée dans*

<sup>225</sup> Seul un intervenant a proposé d'ajouter un enjeu consistant à : *«intégrer les actions du milieu et des organismes responsables de la gestion de la rivière»*. Cet ajout a toutefois été refusé par l'ensemble du CA. Les membres de l'atelier ont conclu *«que cette proposition n'est pas un enjeu mais doit plutôt faire partie de la mission de l'organisme de gestion de l'eau»* (COBARIC, 1999i ; 61). Le CA a accepté cette décision et a alors adopté les quatre enjeux proposés. Seules quelques modifications mineures relatives à leur formulation ont été par la suite apportées.

<sup>226</sup> Il a toutefois été recommandé à ce que soit intégrée aux objectifs spécifiques, l'identification des milieux d'intérêt faunique.



*le milieu. Son leadership a aidé beaucoup. Maintenant, il faut dire également qu'on avait l'appui technique du MENV qui nous avait désigné un coordonnateur [...]. Il a fait un travail de très haut niveau dans l'organisation pour la première phase du COBARIC.*

La présence du MENV au sein de la table semble ainsi avoir contribué au projet. De plus, l'un des répondants a précisé que certaines conditions ont été déterminantes au bon fonctionnement de cette expérience pilote :

*D'abord, sur une synergie dans le milieu Chaudière-Appalaches qui a été importante. On a été capable de mettre de côté, tout ce qui aurait pu être des irritants, pour être capable de cheminer ensemble dans ce qu'on appelle l'expérience pilote. Puis, ce qui a été déterminant, c'est qu'on a, entre autres par la qualité du président, mais aussi par d'autres individus autour de la table, été capable d'arriver à des consensus sur des dossiers qui pouvaient être difficiles. Par exemple, au niveau du milieu agricole, on avait une grande préoccupation de ne pas être tout le temps la cible d'attaques. C'est évident qu'on avait une préoccupation de travailler ensemble et non contre le milieu agricole.*

Il semble ainsi que le leadership de certains membres du CA, dont le président, a facilité le dialogue pour en arriver à des consensus sur des questions fondamentales. A titre d'exemple, ce même répondant a mentionné qu'ils ont réussi à s'entendre sur une proposition de financement à la suite des critiques reçues lors de la consultation publique : *«on s'est aperçu que la meilleure façon d'éviter cette problématique-là, était de faire en sorte qu'à partir des argents déjà recueillis [par le gouvernement du Québec], les gens sont déjà très taxés, de simplement les réinvestir dans le bassin pour une meilleure gestion».*

Toutefois, il y a lieu de se questionner sur les priorités dégagées collectivement au sein de la corporation dans le processus d'élaboration du SDE. Il semble en effet que les enjeux et le plan d'action qui en découle (cf. Annexe iii) ne reflètent pas les recommandations du MENV à l'égard de la pollution diffuse d'origine agricole. Ce dernier a ainsi stipulé en avril 1998 que la prochaine étape d'assainissement concerne la maîtrise des pressions dues aux élevages (MENV, 1998) :

*Tout en poursuivant les efforts de contrôle de ces sources de pollution dans le bassin<sup>227</sup>, les interventions à venir devraient être orientées vers la réduction des pressions agroenvironnementales dues au phosphore et à l'azote des engrais de ferme, notamment du lisier de porc. À ce chapitre, des changements dans les pratiques d'élevage et de culture seront nécessaires.*

Dans le plan d'action du COBARIC II, la seule intervention directe prévue à cet effet représente la quatrième action prioritaire relative au deuxième enjeu dégagé (cf. Annexe iii). Il s'agit de *«travailler de concert avec les organismes actuellement en place afin de résoudre le problème de surplus de lisier»* (COBARIC, 2000c ; 33). Peu d'efforts sont donc investis à l'égard de la contamination des eaux causée par la pollution diffuse d'origine agricole et principalement porcine. La principale préoccupation relevée par la corporation concerne plutôt l'approvisionnement en eau potable aux

<sup>227</sup> En faisant référence à l'implantation, depuis la fin des années 1970 au Québec, des divers programmes d'aide visant la réduction des sources ponctuelles de pollution en milieux urbain, industriel et agricole.

plans de la qualité et de la quantité. En considérant que 65% de la population s'approvisionne en eaux souterraines, la dégradation des eaux de surface par la pollution diffuse ne représente donc pas l'enjeu premier<sup>228</sup>. Quant à la contamination des eaux souterraines, aucune action n'a trait directement aux sources de pollution. En somme, il semble que le monde agricole soit davantage en mesure que d'autres de faire prévaloir ses intérêts par son influence et son efficacité organisationnelle.

### 3.4.4 Conclusion

Depuis le dépôt du rapport final, les opérations du COBARIC II ont été interrompues. Selon un représentant agricole, cet ajournement s'explique par le fait que contrairement à d'autres organismes qui ont des projets très spécifiques, tel l'ensemencement de poissons, l'objectif du COBARIC II est plus diversifié et par conséquent plus susceptible d'impliquer tous les gestionnaires concernés par la gestion des ressources en eau<sup>229</sup>. Le CA a cependant poursuivi la tenue des assemblées générales annuelles statutaires. De plus, ont eu lieu plusieurs rencontres informelles *«du noyau des gens qui ont un peu plus d'influence dans le comité, pour proposer des projets à lancer avec l'aide d'un consultant pour mettre en application notre PDE»*. Un représentant municipal a mentionné en entrevue qu'il n'y avait pas eu depuis ce moment de réunions formelles du CA : *«on a tenté une fois ou deux de réunir notre CA. On était habitué d'avoir à peu près un taux de présence de 85 à 90%, des fois 100%. Puis là les gens avaient toutes sortes de contraintes, alors ça a comme vogué dans le vide pendant deux ans»*. Ce dernier a ajouté : *«on attendait la politique de l'eau, parce qu'on disait : la journée que la politique va être annoncée, même avant, on va cogner à la porte du ministre et lui dire : on veut continuer, on veut mettre (le plan d'action) en application»*. Il semble ainsi que les administrateurs étaient pour la plupart désintéressés et démobilisés, n'étant plus mandatés formellement et appuyés financièrement par le gouvernement à poursuivre leur action.

Selon un représentant agricole, si le gouvernement n'accepte pas un nouveau projet de plus grande envergure pour le COBARIC, l'organisme, finalement, restera latent. Il semble donc que leur action soit conditionnelle aux moyens mis à leur disposition par le gouvernement. Un représentant municipal a d'ailleurs spécifié que : *«ceux qui ont construit le SDE c'est à peu près les mêmes personnes (aujourd'hui). On n'amènera pas ces gens là à la table en leur disant : regardez, on n'a plus de permanence. On va essayer de s'organiser autrement. Ça va nous prendre une permanence, donc des sous»*. Ce même participant a mentionné :

<sup>228</sup> L'amélioration de la qualité de l'eau représente plutôt le deuxième enjeu, i.e., assurer la conservation et la restauration des écosystèmes aquatiques et riverains.

<sup>229</sup> Le représentant de l'une des MRC a toutefois spécifié que : *«tout ce qui relève des MRC et des municipalités locales dans le SA, on est entrain de le mettre en place»*.

*C'est sûr qu'avec 20 000\$, re-motiver notre CA du COBARIC qui est habitué de travailler avec une permanence, avec deux personnes et demi, et de dire nous avons maintenant quelques dollars pour se payer un petit peu de temps de secrétariat et tout refaire avec des bénévoles. Oublions ça<sup>230</sup>.*

En somme, plusieurs conditions ont été réunies pour favoriser la sélection du bassin versant de la rivière Chaudière en tant qu'expérience pilote. Bien que le bassin comprenne la plupart des caractéristiques recherchées, telle une représentativité en terme d'usages, il semble cependant que les appuis politiques pourraient avoir été déterminants. Les acteurs impliqués dans le processus de sélection qui provenaient de la région de la Chaudière ont en effet pu exercer une influence importante sur sa sélection. Par ailleurs, la volonté manifestée par les principaux gestionnaires juridiquement concernés par la gestion de l'eau semble également avoir favorisé cette sélection. Cette détermination était sans doute associée à l'opportunité que revêtait le projet pilote à leurs yeux. Il semble que les divers usagers et organismes concernés par la gestion des eaux de la rivière Chaudière ont eu un grand intérêt à participer à cette démarche non seulement pour se tenir informés des développements, mais également pour les influencer. L'opportunité que représentait ce projet pilote du gouvernement du Québec a motivé certains acteurs qui autrement n'auraient pas été intéressés par un tel projet régional de GBV. Y participer permettait de jouer un rôle privilégié en contribuant de manière significative à la réflexion du gouvernement du Québec concernant une toute nouvelle approche de gestion intégrée des eaux à l'échelle du bassin versant. Le président du comité a d'ailleurs mentionné lors d'une réunion que la réalisation du rapport final représentait le mandat le plus important de l'organisme, puisqu'il permettait *«de faire passer nos messages et nos idées sur une approche concertée de gestion de l'eau par bassin»* (COBARIC II, 1999h ; 57).

Un contexte de confrontation caractérise la première phase du COBARIC. Ayant une attitude défensive, certains administrateurs protégeaient d'abord leurs intérêts personnels ou ceux de l'organisme qu'ils représentaient, dont le monde agricole qui se sentait interpellé et visé. Ayant appris à se connaître et à reconnaître qu'ils avaient tous des responsabilités, les négociations lors de la deuxième phase en ont été facilitées. Grâce au leadership du président et de certains administrateurs, la corporation a représenté un lieu privilégié de dialogue et de concertation des acteurs concernés par la gestion. Toutefois, le peu d'accent mis dans son plan d'action à l'égard du contrôle de la pollution diffuse d'origine agricole, révèle que le monde agricole a été davantage en mesure que les autres usagers à faire prévaloir ses intérêts par son influence politique et sa capacité organisationnelle. L'aptitude qu'a démontré le milieu agricole à faire la promotion de ses intérêts a donc pu faire en sorte que des résolutions trop contraignantes à son égard ne soient adoptées. D'ailleurs, serait-ce en raison du fait qu'il réalisait à quel point le processus aurait été biaisé par le milieu agricole que le MENV n'a pas voulu aller de l'avant avec la phase III ?

<sup>230</sup> Au cours de ces deux années de suspension, un des répondants a mentionné qu'il leur restait du financement provenant de l'entente spécifique, mais pas suffisamment pour se doter d'une permanence.

Enfin, il apparaît incontestable que l'appui du MENV aura été et continue d'être parmi les conditions essentielles au développement de ce projet, et ce, tant aux plans technique<sup>231</sup> et moral que financier. En effet, l'organisme qui en résulte n'est toujours pas suffisamment mobilisé et intéressé à poursuivre sa démarche sans le renouvellement d'un tel support gouvernemental.

### **3.5 CONCLUSION**

Ce chapitre présente sous forme longitudinale, l'expérience du COGEBY, de la Table de concertation du lac Taureau (TCLT) et du COBARIC. Y sont notamment documentés les conditions en présence lors de leur démarrage ainsi que leur fonctionnement et leur dynamique interne.

Le prochain chapitre vise à examiner ces trois comités selon un regard transversal.

---

<sup>231</sup> C'est-à-dire, par leur présence aux réunions et aux ateliers ainsi que par l'expertise qu'ils ont apporté dans l'élaboration des divers travaux.

## CHAPITRE 4

---

### EXAMEN TRANSVERSAL

#### 4.1 INTRODUCTION

Après avoir décrit sous forme de monographies, les cas du COGEBY, de la Table de concertation du lac Taureau (TCLT) et du projet pilote du COBARIC, ce dernier chapitre y pose un regard transversal en vue de répondre aux questions et aux sous-questions de recherche. Cet examen se conçoit comme une matrice. Sur un axe, il procède à la comparaison entre les trois cas afin de relever leurs divergences et leurs convergences en reprenant certains thèmes d'analyse ayant trait aux éléments à investiguer (cf. Section 2.4.2.6). Sur l'autre, il établit le lien et démontre la cohérence entre les thèmes ainsi retenus. Sont ensuite commentés certains éléments prévus dans le cadre de la nouvelle *Politique nationale de l'eau* en regard des résultats obtenus.

#### 4.2 LES CONDITIONS DE DEMARRAGE

Pour expliquer l'émergence des actions collectives, le modèle politique de la théorie de la mobilisation des ressources tient compte des conditions sociales et politiques (Fillieule et Péchu, 1993 ; 19).

L'analyse organisationnelle précise que le processus de formation d'actions collectives telles celles à l'étude, consiste à comprendre :

*Comment se constitue et s'organise socialement un espace de concurrence (de jeux réglés) entre acteurs mutuellement dépendants, autour d'un problème qu'ils ne peuvent résoudre seuls, et pour la solution duquel ils ont donc besoin d'obtenir la coopération de partenaires qui sont aussi des concurrents potentiels* (Friedberg, 1993 ; 172).

Friedberg (1993 ; 173) précise que de telles actions organisées représentent «*des systèmes bâtis sur de l'échange politique entre des acteurs qui s'appuient, pour ce faire, sur l'ensemble des ressources disponibles, produisant, chemin faisant, des configurations différentes d'ordres négociés plus ou moins marqués par telle ou telle dimension*».

Afin de comprendre le processus de la mise en place des trois comités à l'étude, sont ainsi documentés dans cette section, les éléments déclencheurs, dont la mise en disponibilité de

certaines ressources et la présence de problème(s) de gestion hydraulique. De plus, sont tenus en considération, d'autres concepts tirés de l'analyse organisationnelle, dont la saisie d'opportunités stratégiques par les acteurs dans le contexte de l'amorce d'un comité d'usagers.

#### ***4.2.1 La présence de problèmes de gestion hydraulique***

La présence d'un ou de plusieurs problèmes de gestion hydraulique caractérise, en premier lieu, le contexte de mobilisation des actions collectives à l'étude. Dans le cas du COGEBY, il s'agissait de la problématique de la pollution excessive des eaux de la Yamaska qui remonte aux années 70. Quant au réservoir Taureau, c'est plutôt la présence de conflits d'utilisation du territoire entre les différents acteurs concernés par sa gestion qui est à l'origine de cette volonté locale de prise en charge de son développement. En ce qui concerne le COBARIC, ses problèmes se rapportaient tant au plan de la qualité que de la quantité des eaux, compte tenu notamment de la problématique des inondations.

En somme, des problèmes hydrauliques particuliers ont été à l'origine de ces trois comités. Bien qu'ils aient représenté un contexte propice à l'émergence de ces initiatives, ces derniers ne semblent pas cependant avoir été les éléments déclencheurs de leur mise en place.

#### ***4.2.2 La mise en disponibilité de ressources diverses***

L'émergence de ces actions collectives a également été favorisée par la mise en disponibilité conjoncturelle de ressources diverses. Par exemple, un leader a-t-il pu, de sa propre initiative, contribuer de façon déterminante au processus de mobilisation des acteurs en présence ? Dans d'autres cas, la disponibilité de ressources financières et matérielles, aurait-elle pu être juste assez importante pour faire la différence ?

En ce qui concerne le démarrage du COGEBY, l'initiative du CREM a en effet permis de mobiliser certains acteurs du milieu. Parmi eux, un employé de la Ville de Saint-Hyacinthe a par la suite contribué personnellement à ce processus de mobilisation. Or, il semble que ce soit la subvention de la part du CREM qui ait été l'élément déclencheur entraînant la mise en place de l'organisme. Puis, l'ACPE, en le parrainant, lui a permis l'obtention de cette première subvention, de même que d'un programme d'embauche permettant de recruter une directrice. De plus, durant les six premiers mois de son existence, le COGEBY a été hébergé gratuitement au Bureau de tourisme de Granby.

Dans le cas de la Table de concertation du lac Taureau, c'est le promoteur du projet de l'Auberge du lac Taureau qui a été l'instigateur de la réflexion relative au développement récréotouristique local. Puis, le CRD de Lanaudière a offert un appui financier à la CCHM lui permettant de financer une étude relative au potentiel récréotouristique du réservoir, de même qu'une partie de l'étude sur

la caractérisation des rives du réservoir Taureau réalisée par la MRC de Matawinie. De plus, le directeur de la Chambre de commerce a su mobiliser et rassembler les intervenants concernés par la gestion du réservoir dans le but d'en détenir un meilleur contrôle. Les éléments déclencheurs ayant permis la mise en place de la table se rapportent à la volonté et au leadership de la CCHM et particulièrement de son directeur de prendre en charge le dossier relatif à la création d'un parc régional. Parmi les principaux porteurs de ce projet de parc, figurent également la MRC de Matawinie et particulièrement son secrétaire-général.

En tant que projet pilote du gouvernement québécois, le cas du COBARIC diffère des deux autres comités issus du milieu. Le directeur-général de la MRC de la Nouvelle-Beauce a d'abord été l'instigateur de la mise en candidature du projet de GBV de la rivière Chaudière. Le maire de Sainte-Marie-de-Beauce de l'époque, également préfet et homme d'affaires de la région, est ensuite devenu le leader qui a su rassembler et mobiliser les acteurs régionaux et le milieu politique. D'ailleurs, il semble que le choix du bassin pour réaliser cette expérimentation soit relié non seulement à sa représentativité en terme d'usages, mais aussi et surtout aux appuis politiques de la part des acteurs impliqués dans le processus de sélection. L'élément déclencheur de cette action collective se rapporte ainsi à l'appui financier, de même qu'à l'offre de ressources humaines de la part du MEF. Le COBARIC a également bénéficié du support technique d'autres organismes, notamment de l'AQTE et de la MRC de la Nouvelle-Beauce.

La présence d'acteurs mobilisateurs se retrouve donc à la base des trois comités étudiés. De plus, ces derniers ont pu bénéficier de subventions et, dans certains cas, de ressources matérielles et techniques ayant directement ou indirectement contribué à leur émergence. Une certaine volonté politique a également caractérisé le contexte d'émergence du COBARIC et de la TCLT. En somme, chaque comité a su mobiliser divers types de ressources variant en importance d'un à l'autre.

Quels ont donc été les éléments déclencheurs conduisant à leur création ? Bien que certains problèmes hydrauliques aient fourni un contexte propice à la mobilisation de ces actions collectives, ils ne semblent pas avoir déclenché à eux seuls leur mise en place. Les éléments déclencheurs ayant conduit à leur création se rapportent plutôt à la mise en leur disposition de certaines ressources financière, matérielle et/ou humaine, selon le cas.

#### **4.2.3 La volonté du milieu et les intérêts en présence**

Une autre condition a été déterminante dans le processus de mise en place des comités à l'étude. Il s'agit de la volonté et du dynamisme particulier des acteurs en présence.

L'expérience du COGEBY a démontré que malgré le rôle déterminant du CREM dans le processus de son démarrage, la seule invitation de leur part, adressée à divers intervenants, n'aurait pas suffi

pour assurer la mise en place d'une structure de gestion. Sans une volonté déjà bien présente au sein du milieu, cet organisme n'aurait sans doute pas émergé. Mais le CREM avait-il su percevoir l'intensité de cette volonté d'aller de l'avant ? Quoi qu'il en soit, cette motivation des acteurs fondateurs était grandement liée à leur(s) intérêt(s) à s'impliquer dans cette action collective. Certains d'entre eux manifestaient des intérêts liés à la protection de l'environnement, tandis que d'autres, tels certains représentants agricoles, avaient des intérêts économiques spécifiques à protéger ou à promouvoir au sein de l'organisme. Quant au milieu municipal, il s'est montré réticent à collaborer. L'absence d'une réelle volonté politique caractérise donc le contexte de démarrage du COGEBY.

Dans le cas du réservoir Taureau, les acteurs du milieu étaient depuis longtemps animés d'un dynamisme particulier jumelé à une volonté réelle de prise en charge de leur propre développement. Leur intérêt a particulièrement été soulevé par le projet de création d'un parc régional permettant un certain contrôle du territoire du réservoir. La motivation des participants de la table de concertation semble donc associée à l'opportunité qu'ils ont perçue à y prendre part selon leur degré d'appartenance à l'une ou l'autre des trois vocations qui y sont en concurrence : l'industrie forestière, le développement récréotouristique et la villégiature privée. Une certaine volonté politique de la part des élus locaux était présente, mais la municipalité semble plutôt avoir délégué cette responsabilité à la Chambre de commerce.

Le COBARIC a également été caractérisé par une volonté du milieu qui aurait d'ailleurs favorisé sa sélection. La possibilité de réaliser cette expérience pilote du gouvernement du Québec représentait, pour les gestionnaires en place, une réelle opportunité à saisir. Ce projet a ainsi motivé certains acteurs, dont certains élus municipaux, qui n'auraient pas autrement été intéressés à mettre en place un comité de bénévoles, tel le COGEBY. Contrairement à ce dernier, une volonté politique était très présente de la part de certains représentants municipaux. Y participer permettait non seulement de trouver des solutions aux problèmes immédiats de gestion de l'eau de la rivière Chaudière, mais également de jouer un rôle privilégié en contribuant de manière significative à la réflexion du gouvernement du Québec concernant une toute nouvelle approche de GIBV. Leur motivation semble également avoir été associée au financement provenant du gouvernement ainsi qu'à l'expertise que ce projet allait générer. En somme, le dynamisme du COBARIC a été différent des deux autres comités issus du milieu, puisque sa motivation était liée à l'envergure très importante de son mandat ainsi qu'à l'appui financier significatif en provenance du gouvernement.

La mise en parallèle du contexte d'émergence de ces comités fait ressortir qu'une volonté du milieu était déjà bien présente dans les trois cas. Gareau (2000 ; 121) précise qu'«*en général, les acteurs s'intéressent à l'eau parce qu'elle leur permet d'arriver à leurs fins*». Pourvu d'un «*instinct stratégique*», la conduite des acteurs est effectivement motivée en fonction de leurs intérêts respectifs et de la saisie des opportunités qui se présentent (Crozier et Friedberg, 1995 ; 138-139).



L'étude révèle que la motivation des acteurs en présence à initier ces comités d'usagers ou à y participer s'est ainsi rapportée à leurs intérêts spécifiques ou communs. C'est donc précisément une telle volonté du milieu liée aux intérêts en présence qui semble avoir représenté le facteur déterminant conduisant à leur mise en place.

#### 4.2.4 Les intérêts en présence comme moteur de motivation

Selon le modèle politique de la mobilisation des ressources, l'émergence des actions collectives dépend d'une culture d'accueil, i.e. d'«*un certain potentiel susceptible d'être mobilisable*» (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 232). Selon Bélanger et Lemieux (1996 ; 229), la configuration des forces en présence représente un facteur déterminant, en ajoutant qu' :

*On s'y réfère techniquement comme à la structure d'opportunité politique. Elle renvoie à une situation jugée objectivement favorable par les intervenants, en vue soit d'une politique précise, soit d'un objectif plus large. Ce sont des moments, ou plus précisément, des conjonctures propices à l'action collective. Celles-ci se présentent comme des ouvertures incitatives (Bélanger et Lemieux, 1996 ; 229).*

Les acteurs décident ainsi de s'engager au moment où ils constatent que les avantages sont plus importants que les risques encourus suite à un calcul des coûts-bénéfices.

Friedberg (1993 ; 173) précise que de telles actions organisées représentent «*des systèmes bâtis sur de l'échange politique entre des acteurs qui s'appuient, pour ce faire, sur l'ensemble des ressources disponibles, produisant, chemin faisant, des configurations différentes d'ordres négociés plus ou moins marqués par telle ou telle dimension*».

L'analyse organisationnelle précise que l'action organisée représente une forme de coopération entre des acteurs en vue de solutionner certains problèmes communs, tels que ceux reliés à la gestion des milieux hydriques. Ces derniers sont ainsi motivés à mettre en place de telles actions collectives, en fonction de leurs intérêts respectifs.

Figure 4.1 – Les conditions en présence lors du démarrage des comités d'usagers étudiés

Conditions d'émergence		COGEBY	TCLT	COBARIC
Problèmes hydrauliques		X	X	X
Ressources disponibles :	Financières	X	X	X
	Matérielles	X		
	Humaines <sup>232</sup>	X	X	X
	Politiques <sup>233</sup>		X	X
Volonté du milieu et Intérêts en présence		X	X	X
X : Élément(s) déclencheur(s)      x : Conditions en présence				

Source : Valérie-Anne Bachand

<sup>232</sup> Cette condition se rapporte à l'expertise technique et à la présence d'acteurs mobilisateurs.

<sup>233</sup> Il s'agit en fait de la volonté politique.

L'historique de la mise en place de ces organismes démontre que ces conditions d'émergence ne s'arriment pas de manière semblable, d'une à l'autre, selon un ordre déterminé à l'avance. Il n'existe donc pas une recette précise, d'application universelle, bien au contraire. Le démarrage de chacun a plutôt été favorisé par une conjoncture de conditions favorables variant en ordre d'importance d'un comité à un autre (cf. Figure 4.1). Bien que la disponibilité de ressources financières et/ou humaines ait représenté dans les trois cas l'élément ponctuellement déclencheur de leur mise en place, celui-ci ne représente pas le facteur déterminant ayant motivé les acteurs en présence. La mise en parallèle des trois comités à l'étude permet plutôt de conclure que c'est la volonté du milieu, elle-même intimement liée aux intérêts spécifiques des individus qui est à l'origine de chacun.

Est ainsi validée l'hypothèse de départ, i.e. :

*Nonobstant les conditions conjoncturelles qui pourraient favoriser la formation de comités de gestion de milieux hydriques au Québec – l'existence de problèmes hydrauliques et la disponibilité de ressources financières, matérielles et/ou humaines - c'est plutôt la volonté du milieu, elle-même liée aux intérêts spécifiques des acteurs en présence qui motivent leur création.*

Or, certaines de ces conditions d'émergence semblent avoir été prises en compte par le gouvernement dans l'élaboration de la PNE identifiant 33 bassins versants prioritaires. La sélection de ces bassins repose notamment sur l'existence d'une problématique environnementale importante ainsi que sur le degré d'engagement du milieu. La volonté du milieu semble ainsi représenter une condition importante pour le gouvernement puisque, plutôt que de se charger lui-même de mettre en place ces OBV, il a plutôt délégué cette responsabilité au milieu. Se peut-il que certains des bassins sélectionnés n'aient pas la motivation nécessaire pour créer un tel OBV ? Il y a lieu de croire que l'aide financière et technique prévue par le gouvernement pourrait représenter un facteur de motivation important. De plus, le processus de reconnaissance et le poids politique potentiel de ces OBV pourrait également contribuer à intéresser certains acteurs. Dans ce contexte, le monde municipal sera certainement plus motivé à y prendre part, ou du moins, y verra plus clairement son devoir de le faire.

La dynamique au sein des comités de bassin dont la mise en place est encouragée par l'État divergera ainsi des autres comités d'usagers de milieux hydriques ne pouvant bénéficier des mêmes privilèges, et ce, d'autant plus que ces OBV devront respecter certaines conditions pour être reconnus par le gouvernement et ainsi bénéficier de ses appuis financier et technique (cf. Section 4.3.4). Le contexte d'émergence des comités à prévoir dans le cadre de la PNE s'apparentera, en l'occurrence, à celui du projet pilote du COBARIC.

### 4.3 LA COMPOSITION DES COMITES D'USAGERS

Cette section met en parallèle la composition des organismes à l'étude en distinguant d'abord leurs formules de représentation. Il s'agit ensuite de se questionner sur leur représentativité en fonction des intérêts en présence.

#### 4.3.1 Les formules de représentation

Selon Bélanger et Lemieux (1996 ; 58), «*il y a représentation des intérêts lorsqu'un acteur, mandaté ou non, agit au nom d'autres personnes*». Bélanger et Lemieux (1996 ; 59) constatent que «*la représentation des intérêts prend des formes différentes selon les arènes et les règles auxquelles elles sont soumises*». Diverses formules de représentation ont ainsi été développées par chacun de ces organismes.

En ce qui concerne d'abord le COGEBY, sa composition est déterminée par un processus électoral formalisé. Les administrateurs doivent être élus par les membres en fonction des collèges électoraux définis par ses règlements généraux. Cette formule vise ainsi à représenter les divers secteurs d'activités en présence. Les membres du CA ne siègent pas en tant que délégués d'une organisation à laquelle ils pourraient appartenir, mais plutôt à titre personnel. De plus, un découpage électoral territorial par sous-bassin permet une certaine représentation géographique du bassin (cf. section 4.4.2).

La composition de la TCLT est grandement différente de ce dernier, en ce sens que c'est la CCHM qui s'est chargée d'inviter les organismes concernés par la gestion territoriale du réservoir, i.e. des entreprises locales, des regroupements de citoyens ainsi que des organismes gouvernementaux, dont certains sont des partenaires financiers. Ces organismes peuvent y déléguer leur exécutif et le nombre de représentants n'est pas déterminé. La participation aux rencontres varie, par conséquent, selon les différents points portés à l'ordre du jour.

La formule de représentation du COBARIC est similaire à celle du COGEBY, puisque les administrateurs sont issus d'une nomination au sein de secteurs d'activités tels que définis dans ses règlements généraux. À la différence du COGEBY, les administrateurs siégeant au conseil sont officiellement délégués par leur organisation. S'ajoutent au comité, un représentant pour chacun de ses partenaires financiers ainsi que deux membres cooptés qui y participent en tant qu'experts dans un domaine pertinent de la gestion des ressources hydriques.

Chacun de ces comités s'est ainsi développé une formule de représentation unique en fonction de sa situation spécifique. Celle plutôt informelle de la Table de concertation du lac Taureau diverge

largement du COBARIC et du COGEBY qui eux partagent un processus électoral similaire. La composition de ces derniers diffère malgré tout, en ce sens que le COGEBY est formé d'administrateurs siégeant à titre individuel, tandis que le COBARIC réunit, telle la TCLT, des représentants délégués par leur organisation respective. L'expérience du COBARIC et de la TCLT démontre qu'un comité de gestion d'usagers formé de délégués *de facto* permet de réunir de véritables décideurs sectoriels. L'objectif d'intégration des divers intérêts en présence est-il plus facilement atteint avec la présence de tels acteurs ayant l'autorité de prendre des décisions ? (cf. Section 4.6.5).

La PNE prévoit que le monde municipal devra désigner les élus qui le représenteront. Les employés municipaux ne pourront donc plus représenter ce secteur tel que le permet le COGEBY et le COBARIC. Les détenteurs de pouvoir du monde municipal seront ainsi tenus à prendre part à ces comités de bassin. La politique de l'eau ne prévoit toutefois pas une telle délégation de la part des autres secteurs. La composition projetée des OBV soulève donc la question de savoir dans quelle mesure tous les véritables détenteurs d'enjeux seront bien présents, en temps opportun, pour faire avancer les dossiers.

#### **4.3.2 La présence de représentants de l'État**

Les fonctionnaires provinciaux et fédéraux peuvent-ils siéger au sein des comités à l'étude ? Le cas échéant, y jouent-ils seulement un rôle d'observateur ?

Au sein du COGEBY, il a été décidé d'accueillir uniquement des acteurs du milieu. En conséquence, aucun représentant de l'État n'y siège. Avec la perspective de la PNE prévoyant leur participation, l'organisme était en réflexion lors de l'enquête à propos de la présence de représentants du MENV à titre d'observateurs lors des rencontres du CA. L'enquête a révélé que certains membres du CA, dont certains représentants agricoles, s'opposeraient à leur présence.

À la TCLT, des représentants d'organismes gouvernementaux ou para-gouvernementaux sont invités à y siéger au même titre que les autres participants de la table. Il s'agit soit de partenaires financiers ou d'organisations concernées par le projet de création d'un parc régional. Le MRN a par contre été retiré de la table en raison du processus de négociation du parc régional impliquant indirectement la table de concertation. En plus d'une fonction d'intégration, l'enquête a révélé que l'objectif de les accueillir à la table consistait à les mobiliser et à surveiller leurs orientations.

En ce qui concerne le COBARIC, seulement deux fonctionnaires du MENV sont invités à participer à ses réunions à titre d'observateurs, i.e. sans droit de vote. Contrairement à la TCLT, les autres ministères concernés par la gestion des ressources en eau n'y sont pas invités. Peuvent toutefois

siéger au conseil, des représentants gouvernementaux issus du processus électoral. Par exemple, un fonctionnaire de la RRSSS occupe le siège du secteur de la santé.

Diffère ainsi largement la position de la part des comités étudiés concernant la présence de représentants gouvernementaux au sein des comités à l'étude. Lors de la réalisation de l'enquête, seul le COGEBY refusait toute participation de leur part aux réunions de son CA. Avec l'adoption de la PNE, les représentants du gouvernement québécois devront dorénavant siéger sans droit de vote au sein des OBV concernés. Bien que leur participation se limite au rôle d'observateur lors des réunions, ils pourront certainement orienter les discussions par leurs interventions et ainsi contribuer au processus décisionnel. Leur participation pourra ainsi favoriser une intégration entre les besoins des usagers et leurs responsabilités respectives. En suivant le déroulement de ces démarches de concertation, les représentants gouvernementaux pourront dans certains cas assurer un certain arbitrage advenant des conflits d'intérêts. Le cas échéant, l'atteinte de consensus sur des objectifs communs en serait facilitée. Il reste à voir si le milieu sera disposé à les accueillir. Le secteur agricole, notamment, pourrait y voir un risque de diminution de son influence potentielle au sein de ces OBV.

#### 4.3.3 La représentation des intérêts en présence

La représentativité d'un comité d'usagers correspond donc à sa capacité de refléter les intérêts de l'ensemble des acteurs concernés. Pour en évaluer l'étendue, il faut certes tenir compte des mécanismes de représentation formellement définis au sein de chaque comité, mais il faut également considérer, au plan informel, les alliances et les jeux d'acteurs qui sont nécessairement présents tout au long du déroulement de l'action concertée.

Or, la composition des comités à l'étude reflète-t-elle la configuration de tous les intérêts en présence ?

Figure 4.2 – La composition des comités d'usagers

	Environnemental et social <sup>234</sup>	Agricole et Forestier	Municipal	Économique et touristique <sup>235</sup>	Total
COGEBY	3 sièges	6 sièges	3 sièges	6 sièges	18 sièges
TCLT	3 organismes	2 organismes	2 organismes	22 organismes	29 organismes
COBARIC	4 sièges <sup>236</sup>	4 sièges	8 sièges	7 sièges	23 sièges

Source : Valérie-Anne Bachand

L'agriculture représente la principale vocation du bassin de la Yamaska. Le monde agricole est par conséquent très motivé à prendre part au COGEBY pour y défendre ses intérêts. Le poids politique du lobby agricole, en l'occurrence de l'UPA, a depuis le début permis une importante représentation de ses intérêts au sein de l'organisme, en y occupant le tiers des sièges. Quant aux autres intérêts

<sup>234</sup> Y sont considérés, les secteurs faunique et de la santé.

<sup>235</sup> Les partenaires financiers et le secteur industriel y sont compris.

<sup>236</sup> Les deux membres-cooptés y sont comptabilisés.

en présence, ils occupent respectivement une proportion deux fois moins importante que le monde agricole. À titre d'exemple, ayant été peu empressé d'y participer, le monde municipal est faiblement représenté en détenant seulement le 1/6 des sièges (cf. Figure 4.2). De même pour le collège électoral du tourisme et des loisirs et celui des regroupements environnementaux et sociaux qui occupent respectivement le 1/6 des sièges. Peu d'usages autres qu'agricoles semblent en effet avoir été revendiqués de leur part, tels que l'utilisation de la rivière à des fins récréatives et fauniques. La participation des ingénieurs de l'agro-environnement qui représentent le collège de l'économie a quant à elle été motivée par les éventuelles retombées positives dont ils pourront bénéficier dans leur domaine. L'enquête a ainsi révélé que le secteur agricole exerce une influence déterminante au sein de la table, pouvant représenter, dans les faits, plus de la moitié des membres du CA.

Au sein de la TCLT, le secteur commercial détient des intérêts importants à défendre. Ceux-ci sont reliés particulièrement au développement du récréotourisme. Les intérêts commerciaux sont ainsi largement représentés puisque c'est la CCHM qui a initié et invité les participants de la TCLT. En plus des partenaires financiers, une quinzaine d'entreprises commerciales sont invitées aux rencontres. Les représentants forestiers et environnementaux sont également motivés à prendre part à la table pour y défendre leurs intérêts, mais ils y sont représentés en moins grand nombre (cf. Figure 4.2). Enfin, le monde agricole n'y est pas représenté puisque ce secteur d'activité est absent dans la région.

La composition du COBARIC diverge largement de celle du COGEBY, et ce, bien que les usages reliés aux ressources en eau soient similaires à ceux du bassin de la Yamaska. En tant que projet pilote, le COBARIC n'a pas suscité les mêmes intérêts que dans le cas du COGEBY. Ce projet a d'abord motivé certains élus visionnaires à saisir l'opportunité de développer ce modèle de gestion intégrée des eaux à l'échelle du bassin versant. C'est ainsi que, contrairement au COGEBY, ce sont les intérêts du monde municipal qui dominent officiellement la composition du conseil en y occupant 8 sièges sur les 23 prévus. L'enquête a toutefois révélé que la motivation des acteurs municipaux à y participer n'était pas proportionnelle au nombre de sièges détenus. Afin d'y défendre ses intérêts, le monde agricole a réclamé la parité avec le secteur municipal. N'ayant pas réussi à y négocier ces 8 sièges, il s'est résigné à une participation restreinte de 4 sièges, dont l'un était réservé au secteur forestier (cf. Figure 4.2). Dans les faits, il semble que les intérêts agricoles ont su, malgré tout, exercer une influence déterminante au sein de la table. Par ailleurs, l'intérêt de la corporation d'assigner plus du 3/4 de ses sièges au monde municipal et aux secteurs à caractère économique était directement relié à son mandat de susciter une réelle prise en charge par le milieu, laquelle nécessitait la poursuite d'un objectif d'auto-financement. Sont par conséquent très faiblement représentés, les secteurs de l'environnement et de la santé, et aucunement représentée la population en général et les groupes sociaux, mis à part les deux sièges prévus pour le recrutement d'experts cooptés.

Figure 4.3 – Les principaux intérêts en présence au sein des comités d'usagers étudiés

Intérêts en présence	COGEBY	TCLT	COBARIC
Agricole	X		X
Forestier		x	
Environnemental et social		x	
Municipal		x	x
Économique et industriel		X	x
X : Intérêt dominant      x : Intérêt secondaire			

Source : Valérie-Anne Bachand

En somme, la mise en parallèle de la composition de ces comités révèle qu'elle reflète la configuration des principaux intérêts en présence (cf. Figure 4.3). Dans les trois cas, dominant en effet des acteurs ayant des intérêts spécifiques d'ordre économique à défendre et à promouvoir, parfois au détriment des intérêts communs. Il s'agit, en l'occurrence, des groupes d'intérêt de la CCHM dans le cas de la TCLT et de l'UPA en ce qui concerne le COBARIC et le COGEBY.

#### 4.3.4 La composition des comités et la configuration des intérêts dominants

En considérant que la composition des comités découle d'un processus de négociation, les groupes d'intérêt les plus influents ont été en mesure de se prévaloir d'un plus grand nombre de sièges que les autres acteurs moins organisés.

Ce n'est qu'au sein du COBARIC que le monde municipal occupe un nombre de sièges prépondérant par rapport aux autres secteurs d'activités. Or, sur le plan informel, ce sont plutôt les intérêts du monde agricole qui dominent sa composition. Au sein du COGEBY et de la TCLT, les usagers aux intérêts d'ordre économique y détiennent une place prépondérante. Il s'agit du monde agricole dans le cas du COGEBY et du secteur commercial à la TCLT. Les groupes environnementaux et sociaux sont dans les trois cas faiblement représentés, particulièrement au sein du projet pilote du COBARIC.

Pour être reconnus officiellement par le gouvernement dans le cadre de la nouvelle politique de l'eau, les OBV concernés devront prévoir une participation égalitaire de la part des principaux groupes d'acteurs concernés. N'étant pas encore officialisée lors de la tenue de l'enquête, cette formule favorisait ainsi une représentation d'un tiers des sièges aux trois groupes d'acteurs que sont le monde municipal, les usagers d'ordre économique<sup>237</sup> ainsi que les regroupements environnementaux et sociaux. En considérant que leur composition devra refléter «*la présence et la répartition des acteurs de l'eau sur le territoire du bassin versant*» (Baril, 2003), ce mode de représentation pourrait être sujet à certains ajustements selon le contexte spécifique des comités concernés.

<sup>237</sup> Il s'agit en fait des usagers des ressources en eau présents dans le bassin versant, i.e. les représentants des secteurs agricole, commercial, forestier, hydroélectrique, industriel, institutionnel, etc.

La composition des deux comités de bassin étudiés diverge ainsi largement du mode de représentation prévu jusqu'à ce jour dans le cadre de la PNE. Pour être reconnus officiellement par le gouvernement, ces derniers devront modifier leur composition, en y allouant notamment un plus grand nombre de sièges aux regroupements sociaux et environnementaux.

Par ailleurs, cette exigence du gouvernement soulève le questionnement suivant : est-ce qu'une latitude totale devrait plutôt être laissée au milieu quant au mode d'organisation et de représentation des intérêts, en considérant leurs situations spécifiques ? L'enquête révèle que le danger d'accorder une telle latitude au milieu a pour effet d'avantager les intérêts dominants en présence, soit particulièrement les intérêts d'ordre économique, dont ceux qui sont reliés à l'agriculture. En découle un mode d'organisation et de représentation au sein duquel sont sur-représentés ces intérêts, au détriment des autres usagers moins organisés. Dans ce contexte, la capacité de l'organisme d'en arriver à des actions durables et intégrées risque d'être compromise (cf. sous-section : 4.6.4).

Or, la formule de représentation favorisée par le gouvernement offre l'avantage, au plan théorique, d'éviter une participation majoritaire de l'un ou l'autre des groupes d'intérêt. Par contre, le fait de l'imposer risque de défaire l'équilibre pouvant exister au sein des comités existants, en considérant que les acteurs en présence sont parvenus à négocier entre eux une formule de représentation ponctuellement adaptée à leur contexte particulier. Il y a lieu de croire que les éventuels changements à prévoir au sein des comités existants pour rencontrer ces exigences risquent de déplaire à certains participants. À titre d'exemple, le monde agricole sera sûrement réfractaire à une représentation moindre de ses intérêts. Sont donc à prévoir des tractations pour le moins viriles favorisant les intérêts dominants actuels. Pourrait ainsi en découler une représentation informelle de ces intérêts de la part des acteurs des autres secteurs.

Pour éviter ce genre d'alliances au profit des intérêts dominants, il serait préférable qu'une certaine latitude soit accordée au milieu afin de lui laisser le soin d'adapter ces exigences de représentation en fonction de sa situation spécifique. En somme, un certain droit de regard de la part du gouvernement serait de mise pour éviter une sur-représentation de certains intérêts spécifiques au détriment d'autres, tout en restant souple et flexible. Mais, jusqu'où devrait-il intervenir pour contrer ces inégalités favorisant particulièrement le monde agricole ?



#### 4.4 LES TERRITOIRES D'INTERVENTION RETENUS

Il s'agit maintenant de comparer les territoires d'intervention de ces comités d'usagers. Les enjeux en présence influencent-ils l'échelle de gestion retenue ? Comment s'arrime la gestion par sous-bassin dans la démarche d'ensemble ?

##### ***4.4.1 Les enjeux en présence et la place du bassin versant***

Qu'est-ce qui explique le choix des territoires retenus par les comités d'usagers à l'étude ? En ce qui concerne le COGEBY, la mauvaise qualité de l'eau de la rivière Yamaska provenant en grande partie de certaines pratiques agricoles, représente le principal problème de gestion à résoudre. La gestion par bassin versant est donc, dans ces circonstances, la meilleure échelle d'intervention pour s'y attaquer.

Le cas du réservoir Taureau est distinct en ce sens que ses principaux problèmes hydrauliques ont plutôt trait aux conflits d'utilisation du territoire opposants certains acteurs concernés par sa gestion. Or, la préservation de l'intégrité du paysage représente la priorité, dans la perspective de développer le secteur récréo-touristique de la région de SMS. Afin de garantir un minimum de protection du paysage, la ligne du premier sommet visible à partir du réservoir a été identifiée comme périmètre du projet de parc régional. Ne considérant pas comme un enjeu important l'amélioration de la qualité des eaux du réservoir, les intervenants de la table ne se sont donc pas intéressés à étendre leur échelle de gestion à l'ensemble du bassin versant du réservoir. En tant que gestionnaire du barrage Matawin régulant le niveau du réservoir Taureau, seule la Société Hydro-Québec semble préoccupée par la GBV du réservoir dans le cadre du complexe hydro-électrique de la rivière Saint-Maurice dont il fait partie. En sens inverse, il serait intéressant d'analyser dans quelle mesure la réflexion sur la gestion du bassin de la rivière Saint-Maurice pourrait influencer les arbitrages sur le réservoir Taureau.

Dans le cas de la rivière Chaudière, son bassin versant a été retenu comme territoire d'intervention en raison du mandat qu'il a reçu du gouvernement. Ce mode de gestion représentait, en l'occurrence, l'échelle de gestion la plus appropriée pour appréhender l'ensemble des problèmes de gestion hydraulique, tant en ce qui a trait l'amélioration de la qualité de l'eau qu'à son débit inégal, selon les saisons.

Ce sont donc les enjeux essentiellement hydrauliques en présence qui ont déterminé, dans les trois cas, le choix du territoire d'intervention adopté.

#### **4.4.2 La gestion par sous-bassin versant dans la démarche d'ensemble**

Comment s'arrime l'échelle du sous-bassin dans la démarche d'ensemble ? Dans le cas du comité de bassin de la Yamaska, la notion de sous-bassin a d'abord été considérée dans son découpage électoral. En découlent trois regroupements de sous-bassins visant une meilleure représentation territoriale au sein du CA. Sa structure de gestion ne comprend toutefois aucun comité de sous-bassin. L'organisme apporte néanmoins un soutien moral et technique aux comités de sous-bassin indépendants, puisqu'il considère plus facile d'intervenir à cette échelle par des actions ciblées. La logique du grand bassin de la rivière Yamaska reste cependant dominante dans le cadre de la démarche du COGEBY.

La TCLT ne privilégie pas l'échelle des sous-bassins, à l'exception d'une proposition du plan directeur du projet de parc régional visant à limiter l'action de l'érosion en considérant les tributaires du lac Taureau. L'échelle de gestion du grand bassin, de même que celle des sous-bassins ne sont donc que très peu privilégiées par les participants de la table.

Enfin, la structure de gestion du COBARIC ne comprend aucun comité de sous-bassin et son découpage électoral ne tient pas compte de cette notion territoriale. Contrairement au COGEBY, le COBARIC ne semble ni encourager la mise en place de comités de sous-bassin indépendants, ni leur offrir un soutien technique. La logique de gestion par sous-bassin n'a donc pas été jusqu'à date favorisée par l'organisme et ainsi domine largement la logique du grand bassin.

Dans aucun des cas, la logique de la gestion par sous-bassin n'est dominante dans la démarche d'ensemble de ces comités. Seul le COGEBY privilégie néanmoins cette échelle d'intervention.

#### **4.4.3 Le territoire retenu et les intérêts en présence**

Les territoires d'intervention de ces comités ont été retenus en fonction de leurs principaux enjeux. Ainsi domine la logique de la gestion du grand bassin dans les cas du COGEBY et du COBARIC, tandis que c'est plutôt la ligne des premiers sommets qui a été retenue comme périmètre du parc régional du réservoir Taureau. Ni l'échelle de gestion du grand bassin, ni celle des sous-bassins du réservoir n'ont ainsi été privilégiées par la TCLT. Les trois comités d'usagers ont choisi leur échelle d'intervention selon leurs propres intérêts avant même l'adoption de la PNE.

Plutôt que de laisser au milieu le soin de déterminer son territoire d'intervention en fonction de ses intérêts, le gouvernement a fixé l'échelle du grand bassin versant pour les 33 milieux hydriques identifiés prioritaires. Les SDE et les contrats de bassins qui en découleront seront ainsi réalisés à

l'échelle de ces bassins. La gestion par sous-bassin ne semble donc pas *a priori* favorisée par le gouvernement. Les nouveaux OBV qui en découleront risquent de s'entendre plus difficilement à cette échelle qui leur a été imposée. Auront-ils malgré tout la latitude de former des sous-comités à l'échelle des sous-bassins afin d'intervenir plus localement sur certains tributaires plus problématiques ?

#### **4.5 LA PERENNITE DU FINANCEMENT**

Cette dernière section compare la situation financière des organismes à l'étude. Il y a lieu notamment de se questionner sur leur pérennité financière.

##### **4.5.1 L'absence de financement récurrent**

L'absence de financement récurrent est-il généralisé au sein des trois comités étudiés ? Le cas échéant, quelles en sont les conséquences ?

Le COGEBY a bénéficié majoritairement de subventions gouvernementales et accessoirement de ressources provenant du milieu. En effet, l'appui financier de la part du monde municipal n'a été que symbolique. La rareté et surtout le caractère instable des moyens mis à la disposition de l'organisme ont notamment limité sa capacité à recruter le personnel requis. Sa mobilité conséquente doublée d'une proportion beaucoup trop grande de son temps consacré à rechercher du financement a grandement affecté la performance d'un personnel restreint la plupart du temps incapable d'accorder la priorité à l'atteinte des objectifs fixés par l'organisme, dont la mise en œuvre des actions prévues. En somme, le fonctionnement de l'organisme a trop largement dépendu d'un financement gouvernemental instable et insuffisant.

Les besoins de la TCLT n'étant pas les mêmes, sa situation financière a été largement différente de celle du COGEBY. À titre d'exemple, bénéficiant des services du directeur de la CCHM pour assurer son fonctionnement, le comité n'a pas eu à défrayer les coûts d'une permanence. Par l'entremise de la CCHM, la table a bénéficié de ressources de la part de ses partenaires financiers privés et gouvernementaux. Celles-ci ont principalement servi à la réalisation d'études sur des questions pertinentes. Malgré le peu de moyens mis à sa disposition, le fonctionnement de la table ne semble pas avoir été affecté. Avec le projet de création d'un parc régional, la question du financement prendra une toute autre envergure en considérant que son fonctionnement devra principalement être assuré par des fonds provenant du milieu.

Le financement du projet pilote du COBARIC a d'abord été entièrement assuré par le gouvernement provincial. Lors de sa deuxième phase, en plus de l'aide gouvernementale, la corporation a obtenu d'autres appuis provenant de partenaires financiers, dont de la Société Hydro-

Québec et des MRC concernées. Le financement dont il a ainsi bénéficié au cours de ces deux phases a été largement supérieur à celui des deux autres comités à l'étude. Or, la motivation de ses administrateurs à prendre part aux réunions a été directement proportionnelle à un tel support. En attente d'un financement gouvernemental, la corporation a en effet été quasi inactive pendant deux ans, i.e. entre le dépôt de ses travaux et l'adoption de la politique de l'eau.

#### ***4.5.2 La pérennité du financement en tant que condition d'avancement***

Faute d'un véritable financement statutaire, ces trois organismes ont dû plutôt se prévaloir de subventions gouvernementales de tout ordre. L'appui significatif de la part du milieu s'est limité au seul cas de la TCLT. Quant aux deux comités de bassin, ils n'ont été appuyés que symboliquement par les municipalités directement concernées. Le budget limité des municipalités locales et régionales expliquerait-il, à lui seul, leurs réticences à financer ces initiatives ? Quoi qu'il en soit, le COGEBY et, depuis la fin de sa deuxième phase, le COBARIC ont souffert de la rareté et surtout du caractère aléatoire de leurs sources de financement et ceci a très certainement entravé la portée de leurs actions.

Les appuis financier et technique récurrents que prévoient la PNE permettront désormais aux OBV de dépasser ce stade de survie en leur permettant de consacrer moins de temps à la recherche de financement. Leur stabilité financière étant assurée, ils seront ainsi davantage en mesure d'amorcer de véritables actions sur le terrain. L'aide accordée vise d'ailleurs à financer le processus de mise en œuvre du SDE. Or, l'ampleur de leurs moyens d'actions sera en partie déterminée par le budget initial qu'il leur sera accordé par le gouvernement. Quant au monde municipal, y verra-t-il enfin son intérêt à appuyer financièrement de telles démarches de concertation visant une gestion durable et intégrée des eaux de ses milieux hydriques ?

#### **4.6 LES MECANISMES DE PARTICIPATION PUBLIQUE**

La participation publique (PP) comprend l'ensemble des procédures requises pour consulter, engager et informer le public en vue de permettre à toutes les personnes affectées par la décision de pouvoir y exercer une certaine emprise (traduction personnelle de Smith, In Rowe et Frewer, 2000 ; 6). Le pouvoir qui peut résulter de la place ainsi accordée au public dans le processus décisionnel différencie la PP des autres stratégies de communication.

Quelle forme prend la participation des usagers et de la population concernée au sein des comités d'usagers à l'étude ?

#### 4.6.1 Les mécanismes de concertation

Selon Bratosin (2001 ; 16), l'enjeu de l'action concertée ne consiste pas seulement à agir, «*mais de pouvoir dire ce «quelque chose» avec l'ensemble des acteurs qui y participent*». Ces derniers «*exposent ensemble leurs opinions et disposent collectivement d'une décision sur l'objet de l'action collective*» (Bratosin, 2001 ; 99).

Les comités d'usagers à l'étude représentent, en l'occurrence, une forme d'action collective qui permet d'unifier les logiques diverses et opposées des acteurs qui y sont impliqués. Or, comment se sont-ils organisés pour en venir à se concerter?

Le COGEBY, en tant qu'OSBL légalement constitué, a retenu une structure de gestion comprenant quatre instances décisionnelles. L'assemblée générale des membres domine la hiérarchie de l'organisme. Le CA occupe le second rang de cette structure de gestion, suivi du conseil exécutif et de la direction de l'organisme. En tant qu'instance de concertation, le CA regroupe des représentants de divers secteurs d'activités détenant chacun un droit de vote. Les règlements généraux précisent que la prise de décision lors des réunions se fait en fonction de la majorité absolue des voix et que le président peut y jouer le rôle d'arbitre en cas d'égalité des votes. L'enquête a révélé que les présidents ayant été en place ont plutôt recherché l'atteinte du consensus, sans toutefois s'en faire une obligation absolue.

Contrairement au COGEBY, la Table de concertation du lac Taureau n'est pas constituée au plan légal et aucune règle formelle ne régit son fonctionnement. N'ayant pas défini d'organigramme, cette instance *ad hoc* vise la concertation entre les divers acteurs concernés par la gestion territoriale du réservoir Taureau. Aucun vote n'est pris par les participants de la table. Il y est plutôt convenu que la prise de décision se fasse par consensus. N'étant pas légalement créée, elle n'aurait donc pas l'autorité requise pour exercer un tel droit. À titre d'exemple, un vote majoritaire n'aurait aucune légitimité. Avec la création du parc régional, une table consultative regroupant les principaux intérêts locaux représentés à la TCLT est appelée prochainement à être formalisée<sup>238</sup>. Parallèlement, sera mise en place une autre structure d'harmonisation réunissant les représentants dûment mandatés des organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux concernés.

Lors de sa première phase, le COBARIC ne représentait qu'un groupe de travail mandaté par le gouvernement aux fins de se concerter sur un modèle québécois de GIBV. Bien qu'il ne fut pas légalement établi, une charte interne servait à définir certaines règles de fonctionnement, dont

<sup>238</sup> Au moment de l'enquête, les modalités quant à son fonctionnement et sa composition n'y étaient pas encore officialisées.

l'atteinte du consensus, dans la mesure du possible. Sa deuxième phase a engendré la mise en place du COBARIC II, un organisme légalement constitué. Tel le COGEBY, il s'agit d'un OSBL incorporé comprenant quatre instances décisionnelles, i.e. l'assemblée des membres, suivie du CA, des officiers et de la direction. Regroupant des représentants de divers secteurs d'activités, le CA représente l'instance de concertation de cette structure organisationnelle. Ses administrateurs ont droit à un vote chacun et toutes questions soumises aux réunions doivent être décidées aux deux tiers des voix. À l'instar du COGEBY, la recherche du consensus est également favorisée, au plan informel.

Permettant aux divers acteurs en jeu de se concerter, ont été mises en place des règles décisionnelles et des structures de gestion dont le niveau d'organisation diffère. Les cas du COBARIC II et du COGEBY sont très semblables, en ce qu'ils représentent tous deux un organisme légalement constitué comprenant quatre instances décisionnelles. Le CA représente dans les deux cas l'instance permettant une concertation entre ses membres. Par son caractère informel et *ad hoc*, se distingue ainsi la TCLT visant une concertation entre ses participants.

En ce qui concerne les règles décisionnelles retenues au sein de ces comités, seuls le COGEBY et le COBARIC ont adopté des règlements précisant que chaque administrateur bénéficie d'un droit de vote lors des réunions. Une majorité simple est recherchée dans le cas du COGEBY, tandis qu'une majorité aux 2/3 des voix est nécessaire au sein du COBARIC. Il n'y a que le COGEBY qui ait défini un mécanisme d'arbitrage formel en attribuant un vote prépondérant à la présidence lors de l'égalité des voix.

- Les actions organisées, tels les comités à l'étude, sont caractérisées par une régulation mixte, i.e. un enchevêtrement de règles formelles et informelles (Friedberg, 1993). Résultant de *«l'interaction stratégique et des processus d'échange et de pouvoir entre «participants» qu'elles servent en même temps à canaliser et à réguler»* (Friedberg, 1993 ; 156), les caractéristiques et les règles du jeu sont fixes tout en étant en continuelle redéfinition. Il peut donc arriver que les acteurs modifient ces règles en leur faveur, selon les circonstances. Dans les faits, les trois comités étudiés favorisent l'atteinte du consensus. Or, il y a lieu de se questionner sur ce qu'on entend ici par consensus. Peut-elle être considérée consensuelle une décision résultant d'une pression soutenue de la part des représentants des intérêts dominants ? Par leur capacité organisationnelle et leur pouvoir d'influence, ces groupes d'intérêts peuvent en effet réussir à imposer leur vision aux autres participants qui risquent parfois de céder par exaspération. Une décision dite consensuelle peut ainsi dissimuler une prise de position non concertée favorisant uniquement les intérêts dominants. De plus, bien que le vote majoritaire puisse contribuer théoriquement à l'expression de tous les intérêts en présence dans le processus décisionnel, il n'en demeure pas moins que les intérêts dominants puissent, dans les faits, influencer indirectement les débats, par exemple, en évitant le traitement de certains enjeux qui leur seraient compromettants.

La PNE prévoit laisser aux comités de bassin concernés, le soin de se fixer ses propres mécanismes de participation publique. Elle précise toutefois que l'atteinte du consensus est recherchée. Ne représentant plus que le tiers des voix, les usagers d'ordre économique, dont le monde agricole, ne devraient plus en principe être avantagés dans le processus décisionnel. Cependant, leur grande capacité organisationnelle et leur influence politique incontestable laissent croire qu'il pourra en être tout autrement.

#### **4.6.2 Les mécanismes de consultation publique**

Le public concerné a-t-il été consulté dans le cadre de ces démarches collectives ? Le cas échéant, quelles formules ont-elles été adoptées ?

Le COGEBY a consulté à deux reprises la population du bassin de la Yamaska. Les premières séances publiques visaient à informer et à sensibiliser le public dans le but de le mobiliser à participer au projet. L'objectif consistait en fait à susciter son intérêt afin de réunir un nombre suffisant de personnes à l'assemblée de fondation de l'organisme. Deux ans plus tard, ont été tenues des séances d'information publique visant à présenter le bilan du COGEBY à la population, en plus de la consulter sur ses préoccupations et ses attentes relativement au bassin. Or, l'enquête a révélé que l'intérêt de tenir une telle démarche à ce moment précis consistait particulièrement à établir de nouveaux contacts en vue d'augmenter les effectifs et possiblement de combler certains sièges vacants. Lors de ces deux démarches consultatives, la population a d'abord été convoquée par les médias locaux et des procédures très informelles ont été suivies. Les dernières séances ont néanmoins connu un très faible taux de participation qui semble révélateur du peu d'intérêt de la part du public à se mobiliser relativement à la dégradation des eaux du bassin de la Yamaska. Cette piètre participation s'expliquerait-elle par le défaitisme de certains citoyens quant à cette problématique ? Serait-ce plutôt en raison du fait qu'ils ont pour la plupart des intérêts agricoles à protéger ?

En ce qui concerne le réservoir Taureau, une consultation publique a été tenue par la Chambre de commerce préalablement à la création de la table. Son objectif visait à connaître les attentes et les besoins des usagers relativement au développement récréotouristique du lac Taureau. L'enquête a toutefois révélé que sa tenue a été motivée par les intérêts des promoteurs du projet de l'Auberge du lac Taureau (en raison de leur importante implication financière). Tous les individus impliqués et concernés par l'utilisation du réservoir y ont été convoqués par la CCHM, notamment par l'entremise de sa revue. Tel que ce fut le cas pour le COGEBY, cette consultation a été réalisée de façon *ad hoc*. Le taux de participation y a été satisfaisant avec la présentation d'une vingtaine de mémoires, dont seulement quatre de la part de résidents.

Le COBARIC a été mandaté lors de sa deuxième phase, aux fins de présenter le contenu de son SDE et de sa proposition de financement dans le cadre d'une consultation publique. La corporation a ainsi organisé quatre rencontres visant à informer et consulter le public relativement à ce projet. Un questionnaire et un document de consultation ont préalablement été mis à la disposition des membres de la corporation et des citoyens du bassin. Deux étapes ont été réalisées lors des rencontres consultatives : d'abord la présentation du SDE et de la proposition de financement, suivie d'une période de questions. Ces séances ont été présidées par l'un des membres du CA et une commission consultative, composée de six membres du CA, a été chargée d'en surveiller le déroulement, en plus de répondre aux questions du public, d'analyser les résultats et de formuler des recommandations au gouvernement. Contrairement au COGEBY et à la TCLT, ces procédures ont été très formalisées. Elles ont par contre eu la faiblesse d'avoir été à la fois présidées, surveillées et compilées par les seuls membres du CA, sans l'apport d'observateurs indépendants. Enfin, comme ce fut le cas pour le COGEBY, ces consultations ont connu une piètre participation de la part du public qui n'a été intégré que très tardivement dans le cadre de ce projet pilote. N'aurait-il pas été pertinent d'intégrer le public davantage en amont du processus de réalisation du SDE ? Le cas échéant, la motivation de la population à y participer aurait certainement été accrue, en considérant que leur chance d'en infléchir le contenu aurait été augmentée.

En somme, les trois comités ont mis en place des processus de consultation qui divergent grandement au plan de la formule. Dans les deux premiers cas, ont été initiées de façon volontaire des procédures très informelles visant à mobiliser le public, i.e. établir de nouveaux contacts au sein du COGEBY et susciter une réflexion concernant le développement récréo-touristique dans le cas du réservoir Taureau. Davantage formalisées, les procédures du COBARIC ont été mises en place en fonction d'un mandat précis visant à consulter le milieu relativement à ces propositions. L'intention de mettre en place ces mécanismes de consultation publique a ainsi varié en fonction de la configuration des intérêts en présence.

La politique de l'eau prévoit que les OBV concernés devront statutairement consulter le public dans le cadre du processus de réalisation du SDE. Mais le gouvernement n'y a pas fixé l'échéancier des démarches consultatives. À l'instar du COGEBY, ces comités décideront-ils de ne consulter le public qu'en fin de parcours lorsque le projet de PDE sera pratiquement au point ou choisiront-ils plutôt de le mobiliser en amont de cette démarche. En considérant potentiellement laborieuse la concertation des intérêts divergents conduisant à la conception d'un PDE, tout porte à croire que le public sera invité à s'y impliquer le plus tard possible.



#### 4.6.3 Le rôle des comités

Quel a été le rôle de ces comités ? En ce qui concerne d'abord le COGEBY, ses projets ont essentiellement visé à mobiliser et sensibiliser la population du bassin au développement d'un sentiment d'appartenance et à l'intégration de certaines pratiques agro-environnementales. En se positionnant publiquement sur certains enjeux juridiques, l'organisme a également pu représenter un groupe de pression auprès des gouvernements. Enfin, lorsqu'il en aura les moyens, le COGEBY prévoit la réalisation d'un PDE. Peu de projets concrets visant l'amélioration de la qualité de l'eau ont ainsi été mis en place par le COGEBY, à l'exception de l'appui technique qu'il a apporté à certaines initiatives de gestion par sous-bassin. Est-ce parce qu'il n'a pas su s'entendre sur le choix d'interventions découlant de son propre mandat que le COGEBY s'est ainsi orienté à soutenir plutôt l'action d'autres projets locaux ?

Le rôle de la Table de concertation du lac Taureau diffère de ce dernier, en ce qu'il représentait surtout un lieu privilégié d'échanges et de concertation relativement à la gestion territoriale du réservoir. La table a notamment contribué à discuter du vaste dossier de création d'un parc régional. Ses participants ont également négocié la cote-cible du réservoir sans toutefois en arriver à un consensus. Concernant la réalisation du plan directeur provisoire du parc régional, le rôle de la table s'est toutefois limité à valider les travaux de la CCHM et de la MRC.

En tant que projet pilote du gouvernement québécois, le mandat du COBARIC diverge largement des deux autres comités. Ses travaux l'ont conduit, dans un premier temps, à soumettre un modèle de gestion intégrée par bassin versant adapté au contexte québécois et, dans un deuxième temps, à proposer un Schéma Directeur de l'Eau du bassin de la Chaudière, de même qu'une proposition de financement. N'ayant pas débuté la mise en oeuvre de son SDE, son rôle s'est ensuite limité à conseiller le gouvernement relativement au contenu de la politique de l'eau.

Dans tous les cas, ces organismes n'ont pas détenu un mandat de gestion exclusive d'un territoire, mais plutôt de concertation, en réunissant les acteurs et les usagers concernés d'un milieu hydrique afin qu'ils en arrivent à des accords communs réunissant au mieux leurs intérêts spécifiques.

Par son leadership, seule la Table de concertation du lac Taureau a permis un réel pouvoir d'influence sur certains dossiers, dont ceux de la cote-cible du réservoir et du projet de création d'un parc régional. En tant que projet pilote, le COBARIC a contribué au processus de réflexion d'une politique québécoise de l'eau, mais aucun projet prévu dans son SDE n'a été encore réalisé. Quant au COGEBY, il n'a pas su prendre le leadership dans son milieu pour en venir à mettre en oeuvre des actions concrètes à la hauteur de ses ambitions.

Avec l'adoption de la PNE, le rôle des OBV sera dorénavant plus précis. En tant qu'organismes de concertation et de coordination de la gestion de l'eau, ils seront mandatés aux fins d'élaborer un plan directeur de l'eau (PDE) répondant à l'ensemble des besoins, en plus de permettre la réalisation de contrats de bassin. Il y a toutefois lieu de se questionner sur la marge d'autonomie qui sera accordée aux OBV<sup>239</sup>. En fait, quels enjeux seront-ils en mesure de s'approprier ? Les OBV devraient-ils, par exemple, assumer la responsabilité de faire appliquer certaines normes susceptibles de mieux encadrer les pratiques agricoles ? Le cas échéant, comment éviter les conflits d'intérêts ?

Par ailleurs, la reconnaissance de leur statut permettra-t-il aux OBV existants de s'imposer davantage auprès de leur milieu ?

#### **4.6.4 De la concertation à la dynamique interne**

Crozier et Friedberg (1995 ; 147) ont constaté que les relations de pouvoir qu'entretiennent les acteurs entre eux représentent des échanges déséquilibrés et impliquent souvent une négociation. Pour comprendre cette dynamique interne, il s'agit de :

*Découvrir les caractéristiques, la nature et les règles des jeux qui structurent les relations entre les acteurs concernés et, partant, conditionnent leurs stratégies, et de remonter ensuite aux modes de régulation<sup>240</sup> par lesquels ces jeux s'articulent les uns aux autres et sont maintenus en opération dans un système d'action (Crozier et Friedberg, 1989 ; 392).*

Selon Shively (1999 ; 218), «les groupes d'intérêt ne bénéficient pas tous du même degré d'organisation» :

*Il s'ensuit que certains groupes d'intérêt possèdent plus de prestige et de crédibilité, donc plus de capacité d'influence, tandis que d'autres n'ont pas voix au chapitre à cause de leur faible représentativité qui est perçue comme un manque de légitimité. Par conséquent, les divers intérêts ne sont pas également représentés. Les groupes les plus organisés peuvent occuper dans le système une place disproportionnée par rapport à leurs effectifs (Shively, 1999 ; 220).*

Dans le cas à l'étude, que conclure de la dynamique de la concertation et du fonctionnement de ces comités ? Au sein du COGEBY, est régulé un mode de gestion plutôt conflictuel. Certains individus et particulièrement ceux qui proviennent du monde agricole, sont mieux en mesure que d'autres de faire prévaloir leurs intérêts particuliers, parfois au détriment de l'intérêt commun de l'organisation. Or, il semble que l'organisation soit plutôt quasi monolithique, étant composée dans les faits d'acteurs ayant pour la plupart des intérêts convergents reliés au secteur agricole. De telles

<sup>239</sup> En considérant que le contenu du PDE devra «intégrer les priorités nationales en matière de protection, de restauration et de mise en valeur de l'eau, de même que les cadres d'orientation, les directives, les normes, la réglementation et la législation pertinente» (Québec, 2002 ; 19).

<sup>240</sup> Débordant du cadre de la présente enquête, le mode de régulation n'y pas fait l'objet d'une analyse approfondie.

alliances pouvant regrouper plus de la moitié des membres du CA risquent d'entraîner un déséquilibre dans le traitement de certains dossiers. En fait, il n'y a aucun autre groupe d'intérêt capable de faire contre-poids pour équilibrer la négociation. Ceci se confirmait par la constatation que peu d'usages, autres qu'agricoles, ne semblent avoir été revendiqués. Le maintien du *statu quo* semble devenu le leitmotiv principal du COGEBY et y est ainsi généralement régulée la non-action. Dans ce contexte, son objectif de concertation visant une gestion durable des eaux du bassin semble avoir bien peu de chances d'être atteint.

Contrairement à ce dernier, la Table de concertation du lac Taureau représente un lieu privilégié de dialogue et de concertation. Les intérêts des promoteurs récréotouristiques divergent d'avec ceux des villégiateurs, tandis que convergent généralement les intérêts de ces promoteurs et ceux des forestiers. D'une part, les associations de villégiateurs surveillent et bloquent parfois certaines initiatives et, d'autre part, les forestiers et les commerçants en font la promotion. Tous se réunissent malgré tout autour du projet de création d'un parc régional en tant que structure d'organisation permettant une gestion concertée du territoire. Le climat de la table est convivial, mais ses participants ne sont pas parvenus à s'entendre de façon consensuelle sur certains dossiers, tels la cote-cible du réservoir et certaines sections du plan directeur provisoire du Parc régional du lac Taureau. Les intérêts spécifiques des participants ne semblent donc pas avoir été suffisamment transcendés pour en venir à développer une véritable vision d'ensemble. Or, le directeur de la CCHM ne représente pas une autorité neutre permettant d'arbitrer objectivement la prise de décision au sein de la table. De plus, son statut imprécis et son caractère informel semblent avoir été profitables pour la CCHM. Jusqu'à ce jour les participants se sont malgré tout réunis autour du projet de parc régional. Tout porte à croire que le contexte sera davantage conflictuel au moment où seront adoptées les modalités du parc et particulièrement celles relatives à la composition et au fonctionnement de la table consultative.

Comme dans le cas de la TCLT, le COBARIC constitue un lieu de dialogue et de concertation des acteurs concernés par la gestion des eaux du bassin de la rivière Chaudière. Après une première phase marquée par la confrontation, ses participants ont appris à se connaître et surtout à mieux prendre conscience de leurs responsabilités respectives. Il semble que le leadership de certains membres du CA, dont celui de la présidence, a grandement facilité le dialogue pour en arriver à certains consensus sur des questions fondamentales. Toutefois, tel le COGEBY, le manque de volonté d'intervention directe et énergique pour contrôler la pollution diffuse d'origine agricole, surtout porcine, révèle que ce secteur le monde agricole a été, mieux que tout autre, en mesure de faire prévaloir ses intérêts en raison de son influence politique et de sa capacité organisationnelle reliée à l'importance économique de sa production. Par ailleurs, à la suite de la deuxième phase, ses participants n'ont pas été suffisamment mobilisés et intéressés à poursuivre cette démarche sans le renouvellement d'un support gouvernemental.

En somme, la dynamique de la concertation et du fonctionnement de ces comités semble en grande partie régulée par les intérêts dominants.

#### **4.6.5 L'intégration des intérêts en présence en tant que condition d'avancement**

Au sein d'actions collectives, telles celles qui caractérisent les comités à l'étude, la détermination d'objectifs communs implique une négociation entre les participants aux intérêts parfois divergents. Selon Friedberg (1993 ;11-12), ces derniers *«gardent tous un degré d'autonomie et continuent, pour toutes sortes de raisons, à poursuivre des intérêts divergents»*. La finalisation de la régulation peut ainsi varier selon les contextes d'action. Il s'agit en fait du :

*Degré auquel, d'une part les participants intègrent les résultats de leur coopération dans leurs interactions et les transforment en enjeux, et, d'autre part, les intériorisent comme buts de leur action, c'est-à-dire mettent finalement leurs transactions au service de ces buts, en acceptant si nécessaire de faire des concessions face à leurs partenaires / adversaires d'interaction (Friedberg ; 1993 ; 157)*

En ce qui concerne les comités à l'étude, le monde municipal n'a manifesté que peu d'intérêt à y prendre part. Dans le cas des deux organismes de bassin, le manque de leadership de la part de certains élus municipaux semble attribuable à leurs réticences à ajouter de nouvelles responsabilités sans la contrepartie des ressources de tout ordre requises pour bien les assumer.

Compte tenu de leur influence politique et de leur capacité organisationnelle, les groupes d'intérêts d'ordre économique, tels la CCHM et l'UPA, ont très certainement dominé l'échiquier de ces comités, parfois peut-être au détriment de l'intérêt commun. En raison de son poids politique, l'UPA a cependant été davantage en mesure de faire prévaloir ses intérêts au sein du COGEBY et du COBARIC que la CCHM à la TCLT. Les deux comités de bassin n'ont pas été en mesure de relever les défis posés par le milieu rural, à cause des résistances provenant du lobby agricole qui a pu court-circuiter toutes interventions pouvant aller à l'encontre de ses intérêts.. Dans le cas à l'étude, tel que le mentionne Bibeault (1997 ; 339), les organismes de bassin *«demeurent timides et ont peu de poids, tout ou plus permettent-ils un dialogue»*.

Le cas de la Table de concertation du lac Taureau diffère du COBARIC et du COGEBY, en ce qu'il a su imposer son leadership dans certains dossiers majeurs. Ses participants ont en effet eu intérêt à s'entendre pour en arriver à un mode de gestion territorial concerté du réservoir Taureau. Il a ainsi été plus facile de réguler les divers intérêts concernés dans la gestion du réservoir lui-même que de gérer la qualité des milieux affectés essentiellement par l'agriculture. La nature des enjeux en présence a ainsi influencé le mode de régulation de ces comités.

Tel que le mentionne Gareau (2000 ;103), l'intégration des intérêts en présence dans le processus décisionnel est plus théorique que pratique. Le défi de tels comités d'usagers consiste donc à ce que leurs participants en arrivent à développer une véritable vision d'ensemble découlant de concessions réciproques. Il s'agit, à titre d'exemple, qu'un leader sache rallier les divers acteurs aux intérêts divergeant autour d'objectifs communs. Or, la seule voie pour progresser vers l'intérêt commun consiste d'abord à provoquer un dialogue apte à sensibiliser chacun des participants concernés aux intérêts spécifiques des autres acteurs en présence en vue d'en arriver au moins à un niveau de connaissance mutuelle égal pour tout le monde, à un moment donné. Il importe ensuite d'identifier les voies de convergence entre ces divers intérêts pour mieux les définir en regard d'au moins un but commun à poursuivre. Une telle transcendance vers une vision partagée d'un objectif collectif compatible avec ses propres intérêts, permet alors à chaque participant de s'appropriier, en quelque sorte, cet objectif et éventuellement le plan d'action qui en découle. Le degré de succès de cette démarche permet de passer plus tard à un second objectif, puis à un troisième.

Jusqu'où le gouvernement devrait-il intervenir pour faciliter un tel processus d'intégration ? Devrait-il faire contre-poids au lobby agricole ou à tout autre semblable ou devrait-il plutôt laisser le milieu s'entendre au risque de le laisser aller vers une impasse ? Le cas échéant, quelle mesure alternative devrait être introduite ? À titre d'exemple, des plans d'action conduisant à des actions durables pourraient être imposés par le gouvernement à des bassins versants problématiques, tels ceux qui sont victimes de pollution diffuse d'origine agricole.

Enfin, en considérant le risque de conflits internes, il serait pertinent de pérenniser ces OBV pour éviter la dissolution potentielle sinon prévisible de certains d'entre eux.

#### **4.7 CONCLUSION**

En vue de répondre aux questions et aux sous-questions de recherche, ce dernier chapitre pose un regard transversal sur les trois comités d'usagers en reprenant certains thèmes spécifiques et en établissant le lien et la cohérence entre ces différents aspects. Sont également commentés certains éléments de la nouvelle *Politique nationale de l'eau* qui sont reliés aux résultats obtenus.

## CONCLUSION

---

La gestion de l'eau est confrontée à l'enjeu de la participation des usagers en présence. Au Québec, en dépit des recommandations en sens inverse formulées à différents moments, il y a toujours eu une vision centralisatrice et technocratique de la gestion hydrique, n'accordant que peu de place aux usagers du milieu.

Depuis la fin des années 80, les gouvernements du Québec et du Canada ont entrepris certaines actions visant une gestion mieux intégrée de l'eau, dont l'adoption toute récente d'une politique provinciale de l'eau. Il est encore trop tôt pour prédire le sort qui sera réservé à cette politique par le gouvernement élu en avril 2003<sup>241</sup>. Parallèlement, mais à une échelle locale, diverses initiatives de gestion concertée de milieux hydriques ont également été entreprises depuis quelques années afin d'assurer la viabilité des ressources. Or, quel enseignement est-il possible de retirer de l'expérience de ces comités d'usagers ?

Afin d'améliorer les connaissances empiriques sur le processus de cristallisation de tels comités, le présent mémoire s'est concentré sur l'expérience récente du COGEBY, de la Table de concertation du lac Taureau (TCLT) et du COBARIC. L'objectif général de cette recherche consistait en fait à identifier les conditions propices à la formation de tels comités de gestion de milieux hydriques dans le contexte québécois. Pour ce faire, la recherche s'appliquait à concilier certains concepts clés qui découlent des théories de la mobilisation des ressources et de l'analyse organisationnelle, en plaçant une emphase particulière sur le modèle de l'analyse organisationnelle. Une analyse monographique, axée sur les conditions d'émergence, de même que sur le fonctionnement de ces trois comités d'usagers, a été suivie d'un examen transversal permettant de répondre aux questions soulevées.

L'historique de la mise en place de ces organismes démontre que les conditions d'émergence ne s'arrimaient pas de manière semblable, d'une à l'autre, selon un ordre déterminé à l'avance. Il n'existe donc pas une recette précise, d'application universelle, bien au contraire. Selon la mobilisation des ressources, de telles actions collectives se présentent au moment d'une conjoncture réunissant certaines conditions essentielles favorables qui se constate à un moment donné et qui peut évoluer rapidement. Bien que la présence de problèmes hydrauliques et d'acteurs mobilisateurs jumelée à la disponibilité de ressources essentiellement financières aient

---

<sup>241</sup> Dans ce contexte, les commentaires qui suivent reprennent le contenu de la PNE tel que déposé par le gouvernement défait en novembre 2002.

représenté autant de conditions favorables à l'émergence de ces comités, c'est plutôt la volonté du milieu liée aux intérêts spécifiques des acteurs en présence qui a motivé leur mise en place. Tel que le précise l'analyse organisationnelle, leur conduite stratégique a ainsi été motivée en fonction directe de leurs intérêts respectifs et de la saisie des opportunités qui se sont présentées (Crozier et Friedberg, 1995 ; 138-139).

Comment ces acteurs aux intérêts divergents se sont-ils organisés pour en venir éventuellement à se concerter? Le choix de leur territoire d'intervention a d'abord été déterminé en fonction des enjeux hydrauliques en présence. Ils se sont ainsi entendus sur la base de leurs intérêts pour retenir cette échelle particulière, et ce, avant même l'adoption de la PNE. Or, les nouveaux OBV qui en découleront risquent de s'entendre plus difficilement sur une échelle unique qui leur est imposée par le gouvernement provincial.

Faute d'un financement statutaire adéquat, ces trois organismes ont été dépendants de subventions gouvernementales aléatoires jumelées à un appui du milieu *a priori* insuffisant pour assurer leur bon fonctionnement. L'enquête a révélé que, dans le cas des deux OBV, l'instabilité de leurs sources de financement a en effet pu très sérieusement entraver la mise en œuvre de leurs plans d'action. Le financement récurrent et le soutien technique prévus par le gouvernement aux OBV concernés devraient donc s'effectuer dorénavant en proportion de l'importance de leur mandat statutaire de concertation et de coordination visant une gestion intégrée des eaux de leur bassin respectif.

Pour évaluer la représentativité de tels organismes de concertation, il fallait certes tenir compte des mécanismes de représentation formellement définis au sein de chacun, mais il importait également de considérer, *de facto*, les alliances et les jeux d'acteurs. La composition des trois comités a fait ressortir que sont sur-représentés certains groupes d'intérêt parmi les plus influents. En découlait ainsi une inégalité du poids des acteurs en présence. Compte tenu de leur influence politique et de leur capacité organisationnelle, les groupes d'intérêts d'ordre économique, tels la Chambre de commerce de la Haute-Matawinie et l'UPA, ont très certainement dominé l'échiquier de ces comités, parfois peut-être au détriment de l'intérêt commun. Paradoxalement, le monde municipal n'a manifesté, pour sa part, que peu d'intérêt à y participer. Dans le cadre de la PNE, un certain droit de regard de la part du gouvernement serait donc souhaitable pour éviter une sur-représentation de certains intérêts dominants. Le cas échéant, la souplesse et la flexibilité devraient cependant caractériser son application.

L'étude révèle que la dynamique de la concertation et du fonctionnement de ces comités semblait trop souvent régulée par les intérêts spécifiques dominants. La capacité d'action de ces comités en était donc affectée. Par son leadership, seule la Table de concertation du lac Taureau a permis un réel pouvoir d'influence sur certains dossiers. En l'occurrence, la nature de ses enjeux a, selon

toute vraisemblance, été plus facile à circonscrire, en considérant que ses participants ont effectivement reconnu leur intérêt à s'entendre pour en arriver à un mode de gestion territorial concerté du réservoir Taureau. Tandis que dans le cas des bassins de la Chaudière et de la Yamaska où les enjeux avaient principalement trait à la qualité de l'ensemble du milieu, il pourrait s'avérer que le poids politique de l'UPA ait pu parfois contribuer à paralyser toute action susceptible de compromettre ses intérêts spécifiques. Il semble donc qu'en raison des résistances de la part du lobby agricole, le COGEBY et le COBARIC n'aient pas toujours été en mesure de relever les défis posés par le milieu rural. En considérant le risque d'inaction ou de conflits d'intérêts à l'avenir, certaines responsabilités, telle l'application de normes susceptibles de mieux encadrer les pratiques agricoles, ne devraient donc pas être accordées aux OBV, dans le cadre de la PNE.

Au sein de telles actions collectives, la détermination d'objectifs communs implique une négociation entre ses participants aux intérêts souvent divergents. Selon Friedberg (1993 ;11-12), ces derniers *«gardent tous un degré d'autonomie et continuent, pour toutes sortes de raisons, à poursuivre des intérêts divergents»*. L'intégration éventuelle des multiples intérêts en présence représente ainsi un défi de taille à relever au sein des comités à l'étude, de même que pour toute autre action concertée d'un bien commun. L'enjeu, en l'occurrence, consiste ici à développer une véritable vision d'ensemble à partir d'une connaissance mutuelle qui seule peut conduire à des concessions réciproques. Représentant un véritable enjeu du post-démarrage de comités de concertation, cette coordination s'applique à différentes échelles. Il s'agit tant de la dynamique interne des comités avec les acteurs locaux que de la coordination externe avec les autres comités lorsque les enjeux impliquent plus d'un bassin. À titre d'exemple, les OBV tels le COGEBY ou le COBARIC pourraient se coordonner avec les ZIP afin de permettre un relais de leurs actions pour le Saint-Laurent ou l'état provincial.

Dans le cadre de la PNE, le gouvernement sera-t-il en mesure d'offrir le soutien requis aux OBV concernés pour initier et éventuellement faciliter un dialogue soutenu et perspicace apte à faire cheminer des participants aux intérêts parfois diamétralement opposés vers la reconnaissance d'objectifs communs à poursuivre ? Enfin, jusqu'où et comment le gouvernement devrait-il intervenir pour faciliter ce processus d'intégration ? Considérant l'importance des enjeux, il semblerait pertinent de pérenniser ces OBV, compte tenu du risque prévisible de conflits internes et surtout, celui de leur dissolution, le cas échéant. L'exercice du pouvoir d'arbitrage ne constitue-t-il pas l'ultime responsabilité du gouvernement dans l'accomplissement de son mandat, sinon de son devoir, de rechercher le bien commun avant tout autre ? Le défi consiste donc à trouver un équilibre entre l'approche centralisatrice qui a toujours dominé en matière de gestion hydrique et celle qui favorise dorénavant la participation des usagers, au gré de leurs intérêts, au sein de comités tels les OBV prévus dans l'application de la PNE. Or, seules la souplesse et la flexibilité d'application d'un droit de regard réel de la part du gouvernement, à certaines étapes clés de leur mise en opération, semblent capable de garantir un tel équilibre.



Enfin, l'éventuelle mise en œuvre de la PNE permettra-t-elle de véritables changements conduisant à une gestion durable des ressources hydriques au Québec ? Le cas échéant, permettra-t-elle également une véritable amélioration de la qualité des ressources en eau ainsi qu'une récupération de certains usages perdus ? Tout au mieux, facilitera-t-elle le dialogue entre les divers acteurs concernés et la population en général ?

L'eau constitue très certainement le bien commun par excellence. L'intérêt particulier, plus ou moins largement partagé, doit donc dorénavant s'y noyer, mais non pas cependant, avant d'avoir eu l'occasion de se manifester, en temps opportun.

Certes un défi de grande taille à relever, mais pas nécessairement la mer à boire.

## BIBLIOGRAPHIE

---

### OUVRAGES

- Amblart, H. et al. (1996) *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Éd. du Seuil, 244 p.
- Amigues et al. (1995) *Valorisation des usages de l'eau*, Paris, Économica, 112 p.
- Angers, M. (1992) *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, Les éditions de la Chenelière inc., Montréal, 361 p.
- Ballé, C. (1990) *Sociologie des organisations*, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je ?», 127 p.
- Barouch, G. (1989) *La décision en miettes - Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*, L'Harmattan, Paris, 1989, 237 p.
- Barraqué, B. (1995) *Les politiques de l'eau en Europe*, LATTIS-ENPC, 289 p.
- Barraqué, B. (1997) *Gouverner en réseau en France : les agences de l'eau*, In Ces réseaux qui nous gouvernent ?, sous la dir. de Gariépy, M. et Marié, M., L'Harmattan, pp. 253-284.
- Baudrand, J. (1998) *La politique de l'eau et la gestion par bassin versant en Amérique du Nord : cas du gouvernement fédéral, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des États-Unis*, Rapport de stage pour l'INRS-eau et le ministère de l'Environnement et de la Faune, 105 p.
- Beauchamp, A. (1993) *Introduction à l'éthique de l'environnement*, Éditions Paulines, coll. «Interpellations», Montréal, 222 p.
- Beauchamp, A. (1997) *Environnement et consensus social*, Éditions l'Essentiel, Montréal, 141 p.
- Bélanger, A. J. et Lemieux V. (1996) *Introduction à l'analyse politique*, Coll. Politique et économie, Montréal, Les presses de l'Université de Montréal, 326 p.
- Bernoux, P. (1990) *La sociologie des organisations - Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Éd. du Seuil, troisième édition, 378 p.
- Bibeault, J.-F. (1999) *Limites à la gestion intégrée de l'eau au Québec : tension entre l'intégration et la fragmentation du territoire*, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 352 p.
- Bibeault, J.F. (1997) *L'émergence d'un modèle québécois de gestion de l'eau à la rencontre des territoires et des réseaux*, In Ces réseaux qui nous gouvernent ?, sous la dir. de Gariépy, M. et Marié, M., L'Harmattan, pp. 327-343.
- Bingelli, R. et al. (2000) *Proposition d'une structure de gestion par bassin versant pour les rivières Richelieu et Yamaska*, Université de Sherbrooke, 62 p.

- Bratosin, S. (2001) *La concertation : forme symbolique de l'action collective*. L'Harmattan, 283 p.
- Boisvert, A. (1976) *Utilisation des eaux du bassin versant de la Yamaska*, Office de planification et de développement du Québec, coll. Propositions de développement et de d'aménagement, 203 p.
- Braud, P. (2000) *Sociologie politique*, L.G.D.J., 5<sup>e</sup> édition, Paris, 637 p.
- Burton, J. (2001) *La gestion intégrée des ressources en eau par bassin – Manuel de formation*, Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie, 238 p.
- Burton, J. (2002) *La gestion intégrée des ressources en eau par bassin - Au-delà de la rhétorique*, In Eaux et territoires - Tensions, coopérations et géopolitiques de l'eau, sous la dir. de Lasserre F. et Descroix, L., Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, pp.189-208.
- Burton, J. et Boisvert, L. (1991) *Séminaire en gestion des écosystèmes fluviaux*, Agence de coopération culturelle et technique, Centre Saint-Laurent, Environnement Canada, 127 p.
- Cadiou, A. (1995) *Les agences françaises de l'eau ou 25 ans de développement durable*, In Gestions urbaines de l'eau, sous la dir. de Dominique Lorrain, Économica, Paris, pp.86-98.
- CCHM (2002) *Projet de développement du lac Taureau*, Saint-Michel-des-Saints, 18 p.
- CCHM et MRC de Matawinie (2001) *Plan directeur - Parc régional du lac Taureau*, 339 p.
- Comité d'étude du développement du lac Taureau (1998) *Les orientations de développement du lac Taureau*, 48 p.
- Comité provisoire du bassin de la rivière Chaudière (CPBRC) (1994) *Rapport du Comité provisoire du bassin de la rivière Chaudière – Projet pilote de gestion intégrée de l'eau du bassin versant de la rivière Chaudière*, 16 p.
- Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (1975) *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, ministères des Richesses naturelles du Québec, 459 p.
- Commission de la gestion de l'eau au Québec (2000a) *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Rapport de la commission de la gestion de l'eau au Québec, No 142, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Gouvernement du Québec, Tome 1, 478 p.
- Commission de la gestion de l'eau au Québec (2000b) *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Rapport de la commission de la gestion de l'eau au Québec, No 142, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Gouvernement du Québec, Tome 2, 283 p.
- Conseil de la conservation et de l'environnement (1993) *Pour une gestion durable du patrimoine hydrique du Québec*, Gouvernement du Québec, Québec, 96 p.
- Crozier, M. et Friedberg E. (1989) *L'acteur et le système : les contraintes à l'action collective*, Éditions du Seuil, Paris, 500 p.
- Crozier, M. et Friedberg E. (1995) *Organisations et action collective - Notre contribution à l'analyse des organisations*, In À quoi sert la sociologie des organisations (2000), sous la dir. de Crozier, M., Tome 1, Paris, Éditions Seli Arslan, pp. 130-160.
- De carlo, L. (1997) *Les procédures de consultation publique en aménagement au Québec, outils de gouvernementalité*. In Ces réseaux qui nous gouvernent ?, sous la dir. de Gariépy, M. et Marié, M., L'Harmattan, pp. 453-468.
- Farro, A. L. (2000) *Les mouvements sociaux*, Les presses de l'Université de Montréal, 260 p.

Faure, A. (2001) *Une expérience de concertation sur l'impact des éclusées en vallée de la Dordogne*, In Actes du séminaire «Concertation, Décision et Environnement», Séance no 3 : interventions et procédures pour une gestion concertée de cours d'eau, ENGRF, Paris, 2001, pp. 7-40.

Fillieule, O. (1993) *Sociologie de la protestation - Les formes de l'Action collective dans la France contemporaine*, L'Harmattan, Paris, 287 p.

Fillieule, O. et Péchu C. (1993) *Lutter ensemble : les théories de l'action collective*, L'Harmattan, Paris, 221 p.

Fourniau, J.-M. (1997) Figures de la concertation «à la française», In Ces réseaux qui nous gouvernent ?, sous la dir. de Gariépy, M. et Marié, M., L'Harmattan, pp. 371-403.

Friedberg, E. (1993) *Le pouvoir et la règle - Dynamiques de l'action organisée*, Éd. du Seuil, Paris, 405 p.

Friedberg, E. (1988) *L'analyse sociologique des organisations*, In Pour - La revue du Groupe de Recherche pour l'Éducation et la Prospective. Paris, No 28, 126 p.

Gareau, P. (2000) Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique : le programme zones d'intervention prioritaire (ZIP), mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 140 p.

Gariépy, M. et Marié, M. (1997) *Introduction générale*, In Ces réseaux qui nous gouvernent ?, sous la dir. de Gariépy, M. et Marié, M., Éditions l'Harmattan, Paris, pp. 15-30.

Giroux, L. (2000) *De quelques dérives du droit environnemental québécois*, In Développements récents en droit de l'environnement, Barreau du Québec, Formation permanente, Vol. 139, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais inc., 442 p.

Guillot, P. (1998) *Introduction à la sociologie politique*, Armand Colin, Paris, 191 p.

Innovation, Loisir et Tourisme (1996) *Plan de développement récréotouristique du lac Taureau*, 125 p.

Lagroye, J. (1993) *Sociologie politique*, 2<sup>e</sup> édition, Dalloz : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 485 p.

Lecomte, J. (1998) *L'eau – Usages et conflits d'usages*, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je ?», Paris, 127 p.

Lewis, N. (2001) *La gestion intégrée de l'eau en France : critique sociologique à partir d'une étude de terrain (bassin Loire-Bretagne)*, Thèse de sociologie, Université D'Orléans, 382 p.

Limoges, C. et al., L. (1993) *L'état et les préoccupations des citoyens relatives aux incidences du changement technologique - La régulation publique en contexte d'«environnementalisation»*, Rapport présenté au Conseil de la science et de la technologie du Québec, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologique, St-Foy, 183 p.

Loup, J. (1974) *Les eaux terrestres – Hydrologie continentale*, Masson et Cie éditeurs, Paris, 171 p.

Lowndes, V., Pratchett L et Stoker G. (2001) *Trends in public participation: part 1- local government perspectives*, In Public administration, Vol. 79, No 1, p. 205-222.

Lukes, S. (1974) *Power. A radical view*, British Sociological Association, 64 p.

Marié, M. (1997) *Gouverner en réseau en France - Les agences de l'eau*, In Ces réseaux qui nous gouvernent ?, sous la dir. de Gariépy, M. et Marié, M., L'Harmattan, Paris, 1997.

Marié, M. (1999) *Introduction générale – L'eau, les conflits et les mots*, In Marié M., Larcena, D et Dérioz, P., dir., In Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale, L'Harmattan, Paris, 1999, pp.15-39.

Mayrand, K. (1999) *Gestion intégrée des ressources en eau : modèles étrangers et expériences récentes*, Ministère des Relations internationales, Série sur les enjeux internationaux de l'eau, vol. 2, Gouvernement du Québec, Ministère des relations internationales, 23 p.

MEF (1998) *État de l'écosystème aquatique du bassin versant de la rivière Yamaska – Synthèse 1998*, Gouvernement du Québec, 12 p.

Muller, P. (1990) *Les politiques publiques*, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je ?», 127 p.

Paquin et Benoît (1995) *Caractérisation des rives du réservoir Taureau*, Service d'aménagement de la MRC de Matawinie, Étude produite dans le cadre de la réalisation d'un plan concept sur le développement du réservoir Taureau, 65 p.

Petrella, R. (1998) *Le Manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial*, Editions Labor, Bruxelles, 160 p.

Pratchett, L. (1999) *New fashions in public participation : toward greater democracy?*, Oxford University press, Vol. 52, p. 616-633.

Québec (2002) *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Gouvernement du Québec, 94 p.

Quivy, R., Van Campenhoudt, L. (1995) *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod/Bordas, 1995, 2<sup>e</sup> édition.

Rappel (2001) *Guide de démarrage de comités de bassin versant*, Sherbrooke, 22 p.

Reynaud, J.-D. (1993) *Les règles du jeu - L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, 2<sup>e</sup> édition, Paris, 313 p.

Rivest, G. (1997) *Saint-Ignace-du-Lac, un rêve inondé. La naissance du lac Taureau*, 136 p.

Shively, P. W. et al. (1999) *Pouvoir et décision : introduction à la science politique*, Montréal, Chenelière/Mc Grw-Hill, 293 p.

Selznick, P. (1966) *TVA and the grass root. A study in the sociology of formal organization*, Harper Torchbooks, 274 p.

Savoie-Zajc, L. (1997) *Chapitre 11 - L'entrevue semi-dirigée*, In Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données, sous la dir. de Gauthier, B., Presse de l'Université du Québec. 3<sup>e</sup> Édition, pp. 263-284.

Villeneuve, J.-P., Rousseau, A.N. et Duchesne, S. (1997) *Actes du symposium la gestion de l'eau au Québec*, vol. 3, INRS-eau, Montréal, 709 p.

## SITES INTERNET

Académie de l'eau, *Étude comparative de la gestion de l'eau par bassin*, RIOB [http://www.riob.org/ag98\\_disc/academie\\_etude.pdf](http://www.riob.org/ag98_disc/academie_etude.pdf)

Bédard, A. et Poulain, G. (1998) *Le comité de bassin de la rivière-Chaudière (COBARIC II)*, IN *L'Aménagiste*, Vol. 12, No 2 été, <http://www.aarq.qc.ca/Amenagiste/98-2/cobaric-bedard.html>

Bisson, C. (1999) *La gestion du territoire à l'échelle du bassin versant Une vision réelle d'ici quelques mois pour la rivière Yamaska*, Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, <http://www.agr.gouv.qc.ca/dgpar/sites/r16e/gta/GTA1999/dec99/art9.htm>

Boutet, A. (1997) *L'UNESCO et la gestion de l'eau*, Hydraulique sans frontières, [http://perso.club-internet.fr/hsf\\_h2o/bulletin20/unesco.html](http://perso.club-internet.fr/hsf_h2o/bulletin20/unesco.html)

Browner, C. M. (1996) *Watershed Protection Approach*, U.S. EPA, <http://www.epa.gov/owow/watershed/framework.html>

Chamberland, H. (2000) *Avant-propos*, In *Profil du bassin versant de la rivière Yamaska*, <http://www.cogebq.qc.ca/document.htm>

COBARIC II (1997) *Entente spécifique*, [www.cobaric.qc.ca/docs/entente\\_specifique.pdf](http://www.cobaric.qc.ca/docs/entente_specifique.pdf)

COBARIC II (1999d) *Historique Cobaric*, <http://www.cobaric.qc.ca/historique.html>

COBARIC (2000) *Mise en place de la phase III de COBARIC*, [http://www.chutes.chaudiere.com/conference\\_prefets/reso-prise.html](http://www.chutes.chaudiere.com/conference_prefets/reso-prise.html)

COBARIC (1996) *Vers une gestion intégrée et globale des eaux au Québec*, Rapport final du Comité de bassin de la rivière Chaudière, 83 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>

COBARIC II (1999e) *Questionnaire de consultation publique sur le schéma directeur de l'eau et sur la proposition de financement*, 7 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>

COBARIC II (1999f). *Mémoire sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, 20 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>

COBARIC II (1999g). *Le schéma directeur de l'eau et proposition de financement*, Document de consultation publique, 41 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>

COBARIC II (2000b). *Expérience pilote du Comité de bassin de la rivière Chaudière, phase II, La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une solution d'avenir pour le Québec*, rapport final, volume 1, 66 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>

COBARIC II (2000c) *Expérience pilote du Comité de bassin de la rivière Chaudière, phase II, Le schéma directeur de l'eau du bassin versant de la rivière Chaudière*, Rapport final, volume 2, 39 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>

- COBARIC II (2000d) *Expérience pilote du Comité de bassin de la rivière Chaudière*, phase II, Rapport de consultation, volume 3, 68 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>
- COBARIC II (2000e) *Expérience pilote du Comité de bassin de la rivière Chaudière*, phase II, Rapport administratif, volume 4, 68 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>
- COBARIC II (2000f) *Expérience pilote du Comité de bassin de la rivière Chaudière*, phase II, Rapport final, Sommaire exécutif, 14 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>
- COBARIC II (2000g) *Expérience pilote du Comité de bassin de la rivière Chaudière*, phase II, Rapport final, Les moyens d'action et les priorités d'action, 4 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>
- COBARIC (1996) *Vers une gestion intégrée et globale des eaux au Québec*, Rapport final du Comité de bassin de la rivière Chaudière, 83 p., <http://www.cobaric.qc.ca/documents.html>
- COBARIC II (1999c) *Règlements généraux*, 27 p., <http://www.cobaric.qc.ca/docs/reglements.pdf>
- Dubosc, A. (2001) *La participation du public dans les processus de décision liés à l'eau*, Agence de l'eau Seine-Normandie, 22 p., [http://cartel.oieau.fr/a\\_propos/Participation.PDF](http://cartel.oieau.fr/a_propos/Participation.PDF)
- Dumont, J. (2002) *Le COGEBY inquiet de la qualité de l'eau de la Yamaska*, In *Le Courrier*, 2 octobre, [http://www.lecourrier.qc.ca/archives/2002/2002\\_10\\_02/808PP5N.html](http://www.lecourrier.qc.ca/archives/2002/2002_10_02/808PP5N.html) inquiet qualité eau
- Groison, V. et al. (2000) *Profil du bassin versant de la rivière Yamaska*, <http://www.cogebv.qc.ca/document.htm>
- Laberge, H. (1999) *Rapports sur la question de l'eau*, In *L'Agora*, [http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Documents/Eau--Rapports sur la question de l'eau par Helene Laberge](http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Documents/Eau--Rapports%20sur%20la%20question%20de%20l'eau%20par%20Helene%20Laberge)
- MEF (1996) *État de l'écosystème aquatique du bassin de la rivière Chaudière*, Gouvernement du Québec, [http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/eco\\_aqua/chaudiere/index.htm](http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/eco_aqua/chaudiere/index.htm)
- MENV (1999a) *Bassin versant de la rivière Chaudière (1997) Modifier nos pratiques agricoles... la priorité*, Gouvernement du Québec, <http://www.menv.gouv.qc.ca/sol/pratiques-agri/chaudiere/intro.htm#locali>
- MENV (1999b) *Bassin versant de la rivière Yamaska (1997) Modifier nos pratiques agricoles... la priorité*, Gouvernement du Québec, <http://www.menv.gouv.qc.ca/sol/pratiques-agri/yamaska/intro.htm#local>
- MENV (1999c) *Le COBARIC II présente ses priorités*, Communiqué, [http://www.cobaric.qc.ca/docs/comm\\_14\\_09\\_1999.pdf](http://www.cobaric.qc.ca/docs/comm_14_09_1999.pdf)
- MENV (2000) *Cadre général d'orientation de la future Politique sur la gestion de l'eau*, In *Eau*, <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/orientation/>
- MENV (2001a) *Portrait régional de l'eau Montérégie (Région administrative 16)*, <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/regions/region16/16-monteregie.htm#31>
- MENV (2001b) *Portrait régional de l'eau Chaudière-Appalaches (Région administrative 12)*, <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/regions/region12/12-chaudiere.htm#3>
- MENV (2002a) *Image - Bassin de la rivière Chaudière 2002*, <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/sys-image/bassin/chaudiere/index.htm>

MENV (2002b) *Le bassin de la rivière Saint-Maurice : profil géographique, sources de pollution, interventions d'assainissement et qualité des eaux*, 1996. Direction du suivi de l'environnement, Gouvernement du Québec, <http://www.menv.gouv.qc.ca/publications/ENV20020290.htm>

ONU (1992) *Rapport de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, [http://www.agora21.org/rio92/A21\\_html/A21fr/a21\\_18.html#A](http://www.agora21.org/rio92/A21_html/A21fr/a21_18.html#A)

RIOB, France : *Le S.D.A.G.E et le S.A.G.E.*, [http://www.riob.org/info\\_org/forum\\_fr.htm](http://www.riob.org/info_org/forum_fr.htm)

ROBVQ et UMQ (2003) *Guide pour la mise en place d'une organisation de bassin versant au Québec*. En collaboration avec Environnement Québec, pages multiples et annexes.

VESCOVI, L., 2001, *La Jeunesse et la gestion de l'eau par bassin au Canada et aux USA*, Pour le secrétariat international de l'eau, 17 p., [www.i-s-w.org/Eau\\_et\\_Jeunesse\\_Canada\\_USA.pdf](http://www.i-s-w.org/Eau_et_Jeunesse_Canada_USA.pdf)

VESCOVI, L., 2001, *L'approche de gestion de l'eau par bassin versant au Canada*, Pour le secrétariat international de l'eau, 36 p., [http://www.i-s-w.org/bassins\\_versants\\_au\\_Canada\\_print.pdf](http://www.i-s-w.org/bassins_versants_au_Canada_print.pdf)

Villeneuve, C. (1994) *L'eau : problématique-clé*, In *L'Agora*, Vol. 1, No 6 mars. [http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Documents/Eau-Gestion\\_par\\_bassins\\_versants\\_par\\_Claude\\_Villeneuve](http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Documents/Eau-Gestion_par_bassins_versants_par_Claude_Villeneuve)

## PERIODIQUES

Audet, P. (2001) *Billet d'un père fondateur*, In *Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY)*, Vol. 1, N° 1, hiver 2001.

Audet, P. (2002) *Bilan des soirées d'information*, In *Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY)*, Vol. 2, N° 2, printemps.

Beierle, T. C. (1999) *Using social goals to evaluate public participation in environmental decisions*, In *Policy studies review*, automne et hiver 1999, pp. 75-103.

Benoît, P. (2001a) *Le temps d'un bilan*, In *Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY)*, Vol. 1, no 1, hiver 2001.

Benoît, P. (2001b) *Le COGEBY avance à grands pas*, In *Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY)*, Vol. 1, N° 2, printemps 2001.

Benoît, P. (2001c) *Nous avons besoin de vous*, In *Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY)*, Vol. 1, N° 3, automne 2001.

Benoît, P. (2001d) *Le travail ne manque pas !*, In *Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY)*, Vol. 1, N° 4, décembre 2001.

Champagne, A.-L. (2002) *Politique de l'eau : la victoire des entêtés*, In *Le Soleil*, samedi 30 novembre.

Cloutier, M. (2002) *Politique nationale de l'eau. Québec cible industriels et agriculteurs*, In *La Presse*, mercredi 27 novembre.

Cloutier M. et Côté, C. (2002) *La colère de l'UPA entache un accueil positif*, In *La Presse*, mercredi 27 novembre.

COBARIC II (2000a) *Dans le sens du courant*, In *Bulletin de liaison des membres du COBARIC II*, septembre 1999, Vol. 1, no 3.



- COBARIC II (1999a) *Dans le sens du courant*, In Bulletin de liaison des membres du COBARIC II, septembre 1999, no 1.
- COBARIC II (1999b) *Dans le sens du courant*, In Bulletin de liaison des membres du COBARIC II, septembre 1999, Vol. 1, no 2.
- Courchesne, G. (1998) *La gestion des bassins versants – Les expériences québécoises ou les oublis de l'histoire*, In Vecteur Environnement, Vol. 31, N° 1, février 1998, pp. 28-33.
- Delage, V. (2001) *Hommage au président fondateur*, In Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY), Vol. 1, N° 2, printemps 2001.
- Delisle, A. (1995) *Une vision de plus en plus intégrée*, In Écodécision, été 1995, pp. 46-49.
- Descôteaux, B. (2002) *Une œuvre de longue haleine*, In Le Devoir, jeudi 28 novembre.
- Dion, J. (2000) *Échos de la MRC*, In Le Courrier, mercredi 25 octobre 2000.
- Fontaine, J.M. (2000) *Rallye Phot «eau», organisé par la COGEBY - Un regard nouveau sur la rivière Yamaska !*, In Le Courrier de Saint-Hyacinthe.
- Fontaine, J. (2001) *Quelque 80 personnes ont participé à l'assemblée du COGEBY*, In Le Courrier, 28 février 2001.
- Fontaine, J.M. (2002) *Apprendre à gérer le développement durable de la rivière Yamaska*, In Le Courrier de Saint-Hyacinthe, 5 juin.
- Francoeur, J.-G. (2002a) *La politique de l'eau reçoit un bon accueil*, In Le Devoir, jeudi 28 novembre.
- Francoeur, L.-G. (2002b) *Le projet de Politique nationale de l'eau - L'eau : un projet impressionnant, mais timide sur certains aspects. La voie tracée par la commission Beauchamp semble avoir été suivie, mais la gestion écosystémique n'est pas assurée*, In Le Devoir, samedi 16 et dimanche 17 novembre.
- Francoeur, L.-G. (2002c) *Le Québec devra réduire de 20% sa consommation d'eau. La Politique nationale de l'eau vise une échéance de sept ans*, In Le Devoir, mercredi 13 novembre.
- Francoeur, L.-G. (2002d) *Les algues vertes s'attaquent maintenant aux rivières – La rivière Yamaska a été particulièrement affectée cet été*, In Le Devoir, Mercredi 25 septembre.
- Francoeur, L.-G. (2002e) *Politique de l'eau. Québec doit préciser les objectifs des organismes de bassin versant. Le président du ROBVQ est inquiet à la suite de la publication d'informations dans Le Devoir*, In Le Devoir, vendredi 15 novembre.
- Francoeur, L.-G. (2002f) *Pourquoi pas le bassin laurentien?*, In Le Devoir, vendredi 29 novembre.
- Francoeur, L.-G. (2002g) *Québec réserve la gestion des eaux aux élites*, In Le Devoir, jeudi 14 novembre.
- Francoeur, L.-G. (2003) *Quatre engagements électoraux dans le dossier de l'eau de la part du Parti québécois. À quand l'égalité entre les cours d'eau ?*, In Le Devoir, vendredi 28 mars, p. B-7.
- Gagnon, G. (2002) *La victoire des verts*, In Le Nouvelliste, samedi 30 novembre.
- Gariépy, S. et Rousseau, A. N. (2000) *La gestion de l'eau par bassin versant aux Etats-Unis*, In Vecteur Environnement, Vol. 33, N° 5, septembre 2000, pp. 43-50.

- Getches, D. (1999) *La gouvernance de bassin-versant. Des limites naturelles pour des décisions relatives aux ressources naturelles*, In Espaces et sociétés, Nos 97-98, pp.111-132.
- Girard, J.-F. (2002) *La gestion de l'eau par bassin versant : un défi pour les municipalités*, In Quorum – La Référence du monde municipal, Fédération québécoise des municipalités, Sainte-Foy, Vol. 27, N° 6, septembre-octobre.
- Lachapelle, J. (2002) *Les agriculteurs se souhaitent paix... et argent*, In La Presse, mardi 3 décembre.
- Lepage, L. et al. (2003) *Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines*, In Sociologies pratiques, no 7, pp. 65-89.
- Limoges C. et Cambrosio A. (1991) *Controverses publiques : les limites de l'information*, In Biofutur, Avril 1991, pp. 87-90.
- Limoges, C. (1993) *Expert knowledge and decision-making in controversy contexts*, In Public Understand, pp. 417-426.
- Limoges, C. et al. (1995) *Plurality of worlds, plurality ok risks*, In Society of risk analysis, Vol. 15, N° 6, pp. 699-707.
- Margerum, R. D. (1999) *Integrated Environmental Management: the Foundation for Successful Practice*, In Environmental Management, Vol. 24, No 2, p. 151-166.
- Nadeau, J. (2003) *Gestion de l'eau - Excellente sur papier, la Politique nationale de l'eau doit encore faire ses preuves. Il suffit de trouver les 11,5 millions nécessaires pour sa mise en place*, In Le Devoir, 31 mai et 1er juin.
- Olivry, D. *Gestion des ressources en eau et participation des riverains*, In Les annales de la recherche urbaine, N° 30, pp. 107-113.
- Québec (2003) Décret 236-2003, In Gazette officielle du Québec, Gouvernement du Québec, 12 mars 2003, 135<sup>e</sup> année, N° 11, partie 11, pp. 1466-1470.
- Rowe, G. et Frewer L.J (2000) *Public participation methods : a framework for evaluation*, In Science, Technology and Human Values, Vol. 25, N°1, hiver 2000, pp. 3-29.
- Rosillon, F. et Vander Borght, P. (2001) *Mobilisation au fil de l'eau : dix années d'expérience de contrat de rivière en Wallonie (Belgique)*, In Annales des Mines, Responsabilité et environnement : recherches, débats, actions, N°24, Paris, pp. 39-54.
- Saint-Pierre, M. (2002) *Politique de l'eau. Les rivières Boyer, Chaudière et Etchemin sur la liste prioritaire*, In Le Soleil, mardi 3 décembre.
- Sasseville J.-L. et Maranda Y. (2000) *L'administration publique de l'eau par bassin versant*, In Vecteur Environnement, Vol. 33, N° 5, septembre 2000, pp. 32-42.
- Tétreault, A. (2001) *Invitation à l'implication*, In Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY), Vol. 1, N° 4, décembre 2001.
- Tétreault, A. (2002) *Une deuxième année se termine*, In Goutte à goutte – Bulletin d'information du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY), Vol. 2, N° 1, hiver 2002.
- Trahan, B. (2002) *Accueil mitigé à la politique nationale de l'eau*, In Le Nouvelliste, jeudi 28 novembre 2002.
- Tremblay, N. et Delisle, C. E. (1997) *Mettre en place une gestion intégrée des eaux au Québec : Éléments de réflexion*, In Vecteur Environnement, Vol. 30, N° 6, décembre 1997, p. 21-25.

## AUTRES

Baril, P. (2003) *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau. La gestion par bassin versant*, Ministère de l'Environnement, Colloque du COVABAR «Comment mettre en œuvre la Politique nationale de l'eau (PNE) sur le territoire du bassin versant de la richelieu», Belœil, 12 avril 2003.

Burton, J. (2003) *La gestion intégrée par bassin : Principes et défis d'application*, Centre Saint-Laurent d'Environnement Canada, Colloque du COVABAR «Comment mettre en œuvre la Politique nationale de l'eau (PNE) sur le territoire du bassin versant de la richelieu», Belœil, 12 avril 2003.

COBARIC II (1999h) *Procès-verbal du COBARIC II*, Sainte-Marie, 26 janvier, pp.55-59.

COBARIC II (1999i) *Procès-verbal du COBARIC II*, Sainte-Marie, 23 février, pp. 60-64.

COBARIC II (1999j) *Procès-verbal du COBARIC II*, Sainte-Marie, 30 mars, pp.65-67.

COBARIC II (1999k) *Procès-verbal du COBARIC II*, Sainte-Marie, 27 avril, pp.68-72.

COBARIC II (1999l) *Procès-verbal du COBARIC II*, Sainte-Marie, 25 mai, pp. 73-75.

COBARIC (1994) *Procès-verbal du COBARIC*, Sainte-Marie, 17 novembre, 7 p.

COBARIC (1995a) *Procès-verbal du COBARIC*, Sainte-Marie, 2 février, 9 p.

COBARIC (1995b) *Procès-verbal du COBARIC*, Sainte-Marie, 6 avril, 11 p.

COBARIC (1995c) *Procès-verbal du COBARIC*, Sainte-Marie, 17 mai, 7 p.

COBARIC (1995d) *Procès-verbal du COBARIC*, Sainte-Marie, 1<sup>er</sup> juin, 4 p.

COBARIC II (2001) *Procès-verbal du COBARIC II*, Sainte-Marie, 24 avril, pp.105-107

COBARIC II (2002) *Procès-verbal du COBARIC II*, Sainte-Marie, 11 avril, pp.115-116.

COGEBY (2000a) *Le bassin versant de la rivière Yamaska -- Une coalition pour un développement durable*

COGEBY (2000b) *Rapport des activités – Phase de mise en place de l'organisme (septembre 1999 à juin 2000)*.

COGEBY (2000c) *Règlement No 1, Régie interne*, 7 p.

COGEBY (2000d) *Tableau des personnes présentes lors des activités de sensibilisation*.

COGEBY (2000e) *Procès-verbal de la 1<sup>ère</sup> assemblée générale annuelle du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska*, Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe, 27 avril 2000.

COGEBY (2000f) *Mission et objectifs*.

COGEBY (2001a) *Projet procès-verbal de la 2<sup>e</sup> assemblée générale annuelle du Conseil de gestion du bassin versant de la Yamaska (COGEBY)*, 24 février 2001, Granby, 6 p.

COGEBY (2001b) *Rapport des activités 2000*, 24 février 2001, 3 p.

COGEBY (2001c) *Plan d'action 2001*.

COGEBY (2002) *Plan d'action 2002*.

Détolle, J. P. (2002) *Les Schémas directeurs de l'eau : l'expérience européenne*, 2<sup>e</sup> forum québécois sur la gestion de l'eau par bassin versant, Sainte-Foy, 14-15 mai.

Miqueu, C. (2001) *Une loi pour une politique des fleuves et rivières de France*, In Infos – Informations des Établissements Publics Territoriaux de Bassin.

Pustelnik, G. (2002) *Les établissements territoriaux de bassin (EPTB), des structures publiques au service de la gestion des fleuves et de l'aménagement du territoire*, Assemblée du RIOB, Québec, 31 mai.

Québec (2000) *COGEBY, Loi sur les compagnies, Partie III (L.R.Q., chap. C-38, art. 218), Lettres patentes*, Gouvernement du Québec, 4 p.

ROBVQ (2002) *Communiqué – Assemblée de fondation de regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) et élection des membres du premier conseil d'administration*, Trois-Rivières.

Tétrault, A. (2002) *Rapport des activités 2002*, COGEBY, Saint-Hyacinthe, 16 mars 2002.

## ANNEXE I

### DES APPROCHES INTERNATIONALES DE GESTION PAR BASSIN VERSANT

#### L'approche française

En France, c'est dans un contexte de gestion étatique centralisateur que s'est développé le modèle décentralisé de GBV par l'entremise des agences de bassin. En 1964, le gouvernement français a adopté la *Loi sur l'eau*. Cette loi a alors permis la création en 1966 de ces agences de bassin au nombre de six, divisant ainsi le territoire français en autant de régions hydrographiques<sup>241</sup>. Celles-ci sont mandatées aux fins d'assurer la mise en place et la gestion de programmes et de projets relatifs à l'eau. Toutefois, «*les agences ne disposent ni des pouvoirs de police des eaux, ni de la possibilité de faire elles-mêmes des travaux*» (Barraqué, 1995 ; 281). Ces agences financièrement autonomes sont formées de représentants du gouvernement, de l'industrie et également de la communauté. Les principes de pollueur-payeur et d'usager-payeur sont appliqués par l'entremise des agences qui perçoivent des redevances auprès des usagers. Des comités de bassin composés d'élus, d'experts et d'usagers viennent compléter ces agences. Sorte de «parlements de l'eau», ces comités sont responsables de l'autorisation des programmes quinquennaux d'intervention ainsi que du budget des agences de bassin.

En 1992, une nouvelle *Loi sur l'eau* a reconnu la valeur écologique et patrimoniale de l'eau. Cette loi a ainsi amélioré le mode de gestion français en matière d'eau, en favorisant une approche globale qui met l'accent sur le traitement des eaux usées. Cette loi prévoit également deux niveaux de planification de l'eau. D'abord, les comités de bassin doivent réaliser un schéma directeur (SDAGE) qui fixe les grandes orientations de leur bassin respectif. Puis, doivent être réalisés à l'échelle des sous-bassins, des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui fixent «*les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielles et souterraines et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation de zones humides*» (RIOB). Ce sont les «Communautés Locales de l'Eau» (CLE), composées d'élus (50%), d'usagers (25%) et de représentants de l'état et de ses établissements publics (25%), qui sont mandatées à réaliser les SAGE. Par conséquent, les acteurs locaux détiennent dorénavant un pouvoir plus important sur la gestion de l'eau. Par ailleurs, une direction de l'eau a également été créée à l'intérieur du ministère de l'Environnement. Cette dernière comprend des directions régionales qui participent à la mise en œuvre des plans directeurs. Les directions régionales sont également mandatées à mettre en application la nouvelle directive cadre européenne sur l'eau.

En somme, le modèle français de gestion de l'eau comprend trois à quatre niveaux de gestion. Chacun d'entre eux :

*Dispose de compétences propres ou partagées suivant le principe de subsidiarité. [...] Cette situation complexe exige une coopération entre les autorités de régulation des différents niveaux en vue d'obtenir une gestion globale cohérente à l'échelle appropriée, c'est-à-dire le bassin versant (Académie de l'eau ; 9).*

De plus, par la désresponsabilisation de l'État et par l'adoption des lois de décentralisation en matière de gestion de l'eau, certains départements, régions et collectivités locales ont décidé de se regrouper pour créer des EPTB (Établissements Publics Territoriaux de Bassin), et ce, malgré le fait

<sup>241</sup> Certaines sont des regroupements de bassins ne correspondant pas nécessairement aux limites naturelles.

qu'ils n'ont aucun mandat institutionnel (Pustelnik, 2002 ; 2). Pour pallier les lacunes du système français de gestion des ressources en eau, ces EPTB œuvrent de façon concertée selon le principe de subsidiarité au sein d'un bassin ou d'un cours d'eau. «*Aujourd'hui, ils font partie, de fait, du système français de gestion de l'eau*» (Miqueu, 2000). Le nombre de EPTB en France se chiffre à vingt et un et leurs activités couvrent 80% du territoire français.

#### L'approche anglaise

En Angleterre, la rareté de l'eau a engendré, en 1945, la création des *River Boards* pour ainsi répartir les usages de cette ressource. En 1963, ces *Boards* ont ensuite été remplacés par des *Authorities* déléguant davantage de pouvoir aux ingénieurs de l'eau qu'aux collectivités locales. Avec l'adoption du *Water Act* en 1973, le Royaume-Uni a implanté une centralisation à l'échelle régionale par la création de dix *Regional Water Authorities*. La répartition de ces autorités régionales suivait les bassins versants et leur objectif consistait à assurer la gestion des ressources hydriques (police, finances, construction et fonctionnement des ouvrages). Selon Barraqué (1995 ; 264) :

*La régionalisation était l'aboutissement d'une approche par rivière (River Boards) que la pollution et l'augmentation des prélèvements avait rendue nécessaire, mais qui déplaçait le pouvoir vers les ingénieurs de l'eau soutenus par les industriels, dans des comités de bassin composés de façon néocorporatiste.*

Ce dernier considère qu'ils ont ainsi écarté la politique de l'eau de la logique des collectivités locales, au profit d'une logique industrielle (Barraqué, 1995 ; 273).

Les ingénieurs de l'eau ont alors réalisé plusieurs investissements permettant la création de réservoirs et délaissant l'entretien des usines et des réseaux désuets. C'est dans un contexte de compressions budgétaires que le *Water Act* a entraîné, en 1989, la privatisation des autorités régionales de l'eau. Celles-ci ont ensuite été remplacées par dix *Regional Water Companies* responsables des services d'eau et d'assainissement. Une autorité nationale de l'eau (*National Water Authority*) a également été créée en 1989 pour assurer la réglementation de la qualité de l'eau ainsi que la planification de ces ressources. «*Depuis la privatisation, les Water Services Companies ont gardé les mêmes limites territoriales, et la National Rivers Authority [...] reste elle aussi territorialisée selon les bassins*» (Barraqué, 1995 ; 274).

En somme, Barraqué (1995 ; 274-275) considère que «*pour la gestion de la ressource comme pour les services d'eau, l'Angleterre est le pays de la centralisation la plus poussée [...] (et celui qui est allé) le plus loin dans la gestion par bassin versant*» (In Académie de l'eau ; 13). La création des dix *Regional Water Authorities* en 1973 a en effet permis, en plus de la planification, la gestion des services d'eau potable et d'assainissement des collectivités locales selon les limites de ces unités de bassin. Toutefois, les collectivités locales ont graduellement été marginalisées de la gestion des ressources hydriques et le rôle du bassin versant a été peu à peu délaissé. Cette brusque privatisation s'inscrit ainsi dans une «*orientation néocorporatiste [...], autour d'une planification centralisée*» (Barraqué, 1995 ; 274).

#### L'approche états-unienne

Aux États-Unis, la gestion des ressources en eau «*s'est développée à travers un tissu historique formé d'un ensemble complexe de compétences et de lois sectorielles partagées entre divers niveaux de gouvernement*», soit le gouvernement fédéral, l'État et le niveau local (Gariépy et Rousseau, 2000 ; 49). Depuis 1972, le *Clean Water act* dicte les objectifs de qualité de l'eau à respecter et reconnaît le bassin versant comme étant l'unité territoriale de référence. À la suite d'une remise en question de la gestion des ressources en eau en 1985, la GBV est devenue la vision centrale de l'approche états-unienne de la gestion hydrique.

Les diverses organisations impliquées dans le domaine de l'eau se sont alors adaptées à cette nouvelle approche de GBV. D'abord, en 1990, le *U.S. Department of Agriculture* a lancé un programme de protection de la qualité de l'eau (le *Water Quality Programm*). Puis, l'*Environmental*

Protection Agency (EPA) a proposé en 1991 le *Watershed Protection Approach*<sup>242</sup>. Selon Gariépy et Rousseau (2000 ; 48-49) :

*Cette stratégie fédérale vient cristalliser les éléments essentiels de la doctrine émergente de la gestion par bassin versant en misant sur une communication efficace de principes clairs et, alimentée par l'expérience des États à l'avant-garde, propose un cadre de travail flexible pour la mise en oeuvre de la gestion par bassin versant.*

Il s'agit ainsi d'un guide facilitant la mise en place d'une démarche de GBV par les divers intervenants du milieu. Plusieurs autres initiatives gouvernementales sont venues consolider l'approche de GBV, entre autres, le *Clean Water Action Plan* présenté en 1998. Reconnaisant le bassin versant comme l'unité centrale de référence, cette politique permet ainsi un encadrement technique et un financement de la part du gouvernement fédéral pour les initiatives de GBV. Par ailleurs, certains États ont adopté une législation favorisant la GBV, entre autres, l'État de Washington, la Floride, l'Illinois et la Pennsylvanie (Gariépy et Rousseau, 2000 ; 45).

Aux États-Unis, la GBV ne découle pas d'interventions centralisées, mais plutôt de «*la mobilisation des ressources et des acteurs existants dans le respect de leurs mandats autour d'un principe central : la coordination à l'échelle du bassin versant*» (Gariépy et Rousseau, 2000 ; 49). Il s'agit ainsi d'une approche multiforme composée d'initiatives volontaires qui représentent pour la plupart des moyens pour faire face aux problèmes hydrauliques en considérant les valeurs locales, tout en tenant compte des normes centralisées.

---

<sup>242</sup> Il s'agit d'un «*cadre de travail coordonné pour la gestion environnementale de l'eau, qui met à contribution les secteurs public et privé afin de résoudre les problèmes prioritaires à l'intérieur de territoires délimités hydrologiquement, incluant les eaux de surface et souterraines*» (Browner, 1996).

**ANNEXE II**

---

**DECRET 236-2003**

Gouvernement du Québec  
Décret 236-2003, 26 février 2003  
Loi sur le ministère des Ressources naturelles  
(L.R.Q., c. M-25.2)

CONCERNANT un programme de délégation de gestion des terres du domaine de l'État dans les parcs régionaux

ATTENDU QUE les municipalités régionales de comté (MRC) ont le pouvoir de déterminer par règlement l'emplacement d'un parc régional sur leur territoire conformément à l'article 688 du Code municipal du Québec (L.R.Q., c. C-27.1), modifié par l'article 102 du chapitre 37 et par l'article 19 du chapitre 68 des lois de 2002 ;

ATTENDU QUE, en vertu de ce même article, dans le cas d'une terre du domaine de l'État, un tel règlement est sans effet quant aux tiers tant que la MRC n'a pas conclu une entente lui permettant d'y exploiter le parc avec celui qui a autorité sur cette terre ;

ATTENDU QUE l'article 17.13 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles (L.R.Q., c. M-25.2) permet au ministre, avec l'approbation du gouvernement, d'élaborer des programmes propres à mettre en valeur les terres du domaine de l'État qui sont sous son autorité ou les ressources forestières du domaine de l'État afin de favoriser le développement régional ou de mettre en œuvre toute autre politique gouvernementale ;

ATTENDU QUE le troisième alinéa de l'article 17.14 de cette loi permet au ministre, aux fins de ces programmes, de confier à une personne morale la gestion d'une terre du domaine de l'État, laquelle peut alors exercer les pouvoirs et les responsabilités que lui confie le ministre et qui sont prévus au programme ;

ATTENDU QUE le quatrième alinéa de ce même article permet au ministre, dans la mesure nécessaire pour mettre en œuvre un programme et selon les modalités qui y sont prévues, de déterminer quels pouvoirs prévus à l'article 71 de la Loi sur les terres du domaine de l'État (L.R.Q., c.T-8.1) pourront être exercés par une municipalité au moyen de règlements;

ATTENDU QUE les articles 14.11 à 14.12.2 du Code municipal du Québec permettent à toute municipalité de participer à un programme élaboré par le ministre des Ressources naturelles et lui donnent les pouvoirs nécessaires pour remplir les engagements et assumer les responsabilités prévues dans ce programme en ce qui a trait à toute terre du domaine de l'État désignée;

ATTENDU QU'il y a lieu d'approuver le programme qui autorise le ministre des Ressources naturelles à déléguer aux MRC la gestion des terres du domaine de l'État des parcs régionaux ;

ATTENDU QU'il y a lieu de confier l'administration du programme au ministre des Ressources naturelles ;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la recommandation du ministre des Ressources naturelles :

QUE soit approuvé le programme de délégation de gestion des terres du domaine de l'État dans les parcs régionaux annexé au présent décret ;



QUE l'administration de ce programme soit confiée au ministre des Ressources naturelles.

*Le greffier du Conseil exécutif,*

JEAN ST-GELAIS

PROGRAMME DE DÉLÉGATION DE GESTION DES TERRES DU DOMAINE DE L'ÉTAT DANS LES PARCS RÉGIONAUX

## 1. OBJETS DU PROGRAMME

Favoriser la mise en valeur des terres du domaine de l'État situées dans les parcs régionaux en confiant la gestion de ces terres aux MRC. Autoriser le ministre à déléguer aux MRC la gestion des droits fonciers sur les terres du domaine de l'État comprises dans la zone de récréation principale et sur des sites ponctuels de la zone de récréation extensive d'un parc régional. Favoriser le développement régional en confiant aux MRC les revenus de gestion foncière provenant des terres du domaine de l'État ayant fait l'objet d'une délégation dans le cadre d'un parc régional.

## 2. DÉFINITIONS

Les mots et les expressions ci-après énumérés ont, aux fins du présent programme, les sens suivants, à moins que le contexte n'indique le contraire :

- a) « Entente de délégation de gestion » : acte par lequel le ministre des Ressources naturelles confie, sous certaines conditions, à une MRC des pouvoirs et des responsabilités de gestion sur une partie des terres du domaine de l'État ;
- b) « Entente générale » : acte entre une MRC et différents ministères ou organismes gouvernementaux par lequel les parties s'engagent à respecter les obligations qui y sont énoncées dans la mise en œuvre et l'exploitation d'un parc régional ;
- c) « Ministre » : le ministre des Ressources naturelles;
- d) « MRC » : municipalité régionale de comté ;
- e) « Parc régional » : territoire déterminé par une MRC à des fins de parc conformément à l'article 688 du Code municipal du Québec (L.R.Q., c. C-27.1), modifié par l'article 102 du chapitre 37 et par l'article 19 du chapitre 68 des lois de 2002 ;
- f) « Plan d'aménagement et de gestion » : Document de planification visant l'ensemble du territoire d'un parc régional, identifiant les affectations du sol et énonçant les orientations et les objectifs de développement récréotouristique, incluant les dispositions des paragraphes 1°, 2° et 3° de l'article 688.2 du Code municipal du Québec, les zones de récréation principale et extensive ainsi que les sites ponctuels d'aménagement récréotouristique ;
- g) « Programme » : le présent programme, qui est élaboré en vertu de la section II.2 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles (L.R.Q., c. M-25.2) ;
- h) « Site ponctuel d'aménagement récréotouristique » : Emplacement de superficie limitée, localisé dans la zone de récréation extensive et identifié au plan d'aménagement et de gestion d'un parc régional, qui se caractérise par la planification d'un aménagement, d'une infrastructure ou d'une activité récréotouristique particulière ; lorsqu'il se situe sur les terres du domaine de l'État, ce site peut faire l'objet de l'émission d'un droit foncier découlant de la Loi sur les terres du domaine de l'État (L.R.Q., c. T-8.1), modifiée par l'article 52 du chapitre 68 des lois de 2002, et de ses règlements ou d'une délégation de gestion en vertu du présent programme;
- i) « Zone de récréation extensive » : Portion du territoire d'un parc régional identifiée au plan d'aménagement et de gestion du parc, caractérisée par une planification des activités récréotouristiques de nature extensive ;
- j) « Zone de récréation principale » : Portion du territoire d'un parc régional identifiée au plan d'aménagement et de gestion du parc, caractérisée par une planification des principaux aménagements, infrastructures et activités récréotouristiques.

## 3. CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ

Pour être admissible au programme, la MRC doit :

1° avoir signé, avec les ministères et organismes gouvernementaux concernés, une entente générale pour l'exploitation d'un parc régional ;

2° avoir adopté une résolution par laquelle elle a indiqué son adhésion à l'entente de délégation de gestion des terres du domaine de l'État du parc régional et son acceptation de tous les termes, les engagements, les obligations, les conditions et les modalités contenus à cette entente ;

3° avoir créé, par règlement, un fonds de mise en valeur des terres du domaine de l'État situées dans le parc régional en vertu des articles 688.7 à 688.9 du Code municipal du Québec.

#### 4. TERRITOIRE D'APPLICATION

Le présent programme s'applique sur les terres du domaine de l'État identifiées dans l'entente générale comme parc régional et qui relèvent de l'autorité du ministre et sur lesquelles pourront s'exercer les pouvoirs et les responsabilités délégués par celui-ci. Sont expressément exclus du territoire d'application :

1° le domaine hydrique correspondant au lit des lacs et des cours d'eau jusqu'à la ligne des hautes eaux naturelles, y compris les forces hydrauliques ;

2° les terres du domaine de l'État submergées à la suite de la construction et du maintien d'un barrage ou de tout ouvrage connexe à ce barrage et nécessaires à son exploitation ;

3° toute emprise de route ou d'autoroute sous la gestion du ministre des Transports, y compris notamment leurs infrastructures et tous les ouvrages utiles à leur aménagement et à leur gestion ;

4° toute autre terre identifiée par le ministre ;

5° les habitats floristiques menacés ou vulnérables désignés ou dont la désignation est prévue, sous l'autorité du ministre de l'Environnement et qui sont situés dans le territoire d'un parc régional. Lorsqu'une terre est requise à des fins d'utilité ou d'intérêt publics ou à toute autre fin ordonnée par décret, le ministre peut, à la suite de la transmission d'un avis, soustraire cette terre de l'application du programme.

#### 5. DÉLÉGATION DE GESTION FONCIÈRE

Aux fins de ce programme, le ministre peut conclure une entente de délégation de gestion afin de déléguer à une MRC la gestion foncière des terres du domaine de l'État situées dans la zone de récréation principale et sur des sites ponctuels de la zone de récréation extensive d'un parc régional, lesquelles doivent être identifiées dans une annexe à l'entente de délégation de gestion. Sur ces terres, la MRC peut exercer les pouvoirs et les responsabilités découlant de la Loi sur les terres du domaine de l'État et des règlements pris en vertu de cette loi, de la façon suivante :

1° gérer les droits fonciers déjà émis. À cet effet, la MRC doit gérer et respecter jusqu'à leur échéance les droits accordés, les renouveler et les révoquer si le bénéficiaire ne respecte pas ses obligations ;

2° accorder et gérer de nouveaux droits fonciers en conformité avec le plan d'aménagement et de gestion du parc régional, les renouveler, assurer leur suivi, les modifier avec l'accord des parties impliquées et les révoquer si le bénéficiaire ne respecte pas ses obligations ;

3° gérer les bâtiments, les améliorations et les meubles situés sur les terres faisant l'objet de la délégation et, au besoin, en disposer selon les dispositions de la réglementation, sauf ceux utilisés aux fins de la gestion forestière ;

4° vendre les terres, accorder des droits par contrat d'emphytéose, céder à titre gratuit des terres pour usages d'utilité publique conformément à la réglementation. Toutefois, pour consentir ces droits, la MRC devra préalablement obtenir l'accord du ministre qui doit favoriser le maintien de l'intégrité du territoire public et des droits accordés ;

5° consentir des servitudes et accorder tout autre droit en conformité avec le plan d'aménagement et de gestion du parc régional ;

6° accorder les permis d'occupation provisoire et les permis de séjour ;

7° percevoir et retenir tous les revenus fonciers qui proviennent de la gestion des terres faisant l'objet de la délégation, y compris les frais exigibles en vertu de la Loi sur les terres du domaine de l'État et de ses règlements ;

8° corriger tout acte d'aliénation consenti par la MRC et renoncer ou modifier, conformément aux articles 35.1 et 40 de la Loi sur les terres du domaine de l'État, aux clauses restrictives contenues dans un acte d'aliénation consenti par la MRC ou modifier les fins qui y sont mentionnées ;

9° autoriser la construction de chemins autres que forestiers et miniers, conformément à l'article 55 de la Loi sur les terres du domaine de l'État ;

10° contrôler l'utilisation et l'occupation du territoire: par le traitement des occupations et des utilisations illégales, y compris notamment les dépotoirs illicites et les barrières illégales, aux termes de la Loi sur les terres du domaine de l'État, selon des règles formelles et des modalités respectant le principe retenu par le gouvernement, à savoir qu'aucun privilège ne peut être accordé à une personne qui occupe ou utilise illégalement une terre du domaine de l'État et par le traitement des occupations précaires suivant le Règlement sur la régularisation de certaines occupations de terres du domaine de l'État pris en vertu de la Loi sur les terres du domaine de l'État, adopté par le décret numéro 233-89 du 22 février 1989 et modifié par le décret numéro 90-2003 du 21 janvier 2003 ;

11° exercer en son propre nom toute poursuite pénale pour une infraction commise sur le territoire faisant l'objet de la délégation de gestion et prévue par une disposition de la Loi sur les terres du domaine de l'État et des règlements qui en découlent ou des règlements que la MRC aura adoptés ;

12° intenter tous les recours et exercer tous les pouvoirs attribués au ministre par les articles 60 à 66 de la Loi sur les terres du domaine de l'État. Toutefois dans le cas d'une révocation réalisée au motif d'intérêt public en vertu de l'article 65 de cette loi, la MRC doit obtenir au préalable l'autorisation du ministre ;

13° faire déterminer la limite séparant le domaine de l'État du domaine privé et, dans les cas d'opérations cadastrales, de bornage ou de toute requête en reconnaissance judiciaire du droit de propriété concernant les terres du domaine de l'État qui font l'objet de la délégation de gestion, apposer la signature du propriétaire sur les documents afférents. L'arpentage requis doit être effectué conformément à l'article 17 de la Loi sur les terres du domaine de l'État.

## 6. EXCLUSIONS

Les pouvoirs délégués par le ministre en vertu du présent programme n'affectent pas la gestion des ressources forestières, minières, hydrauliques et autres en vertu de la Loi sur les forêts (L.R.Q., c. F-4.1), modifiée par la Loi assurant la mise en œuvre de l'entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec (2002, c. 25) et par l'article 52 du chapitre 68 des lois de 2002, de la Loi sur les mines (L.R.Q., c. M-13.1), de la Loi sur le régime des eaux (L.R.Q., c. R-13), modifiée par l'article 52 du chapitre 68 des lois de 2002, ou de toute autre loi. La délégation en vertu du présent programme ne s'applique pas au territoire ayant fait l'objet d'une délégation dans le cadre d'un autre programme de délégation des terres du domaine de l'État en faveur des municipalités régionales de comté. Le ministre continue d'exercer les pouvoirs et les responsabilités de gestion foncière qui ne sont pas délégués et s'engage à consulter la MRC préalablement à l'émission de ces droits. Les pouvoirs et les responsabilités délégués n'autorisent pas la MRC à effectuer une transaction avec les ministères du gouvernement fédéral, ses organismes et autres mandataires.

## 7. MODALITÉS GÉNÉRALES

Une MRC, à qui le ministre confie la gestion de terres du domaine de l'État par le biais de ce programme, doit, pour chacun des éléments suivants, respecter les modalités et les conditions s'y rattachant:

1° Loi et règlements : sous réserve des dispositions prévues au point 6, la MRC doit respecter la Loi sur les terres du domaine de l'État ainsi que les règlements qui en découlent ;

2° Autochtones : respecter les orientations et les politiques gouvernementales en matière autochtone et consulter le ministre dans le traitement d'un dossier autochtone ;

3° Droits fonciers consentis par l'État : respecter les droits consentis par l'État conformément aux titres émis jusqu'à leur échéance, les renouveler à moins que le bénéficiaire du droit soit en défaut et s'assurer, dans l'exercice des pouvoirs et des responsabilités délégués par le programme, de ne limiter d'aucune façon l'exercice d'un droit qui a été accordé ou qui sera accordé par l'État ;

4° Droits fonciers liés à la villégiature : respecter les

objectifs de développement de la villégiature inscrits au « Guide de développement de la villégiature sur les terres du domaine public » élaboré en avril 1994 et au « Plan régional de développement de la villégiature » ou tout autre document remplaçant ceux-ci ;

5° Règles et procédures : adopter des règles de fonctionnement et des procédures administratives assurant que les droits qui seront accordés et que les terres qui seront aliénées sur le territoire visé le seront avec équité pour l'ensemble des intéressés et dans le respect des principes et des objectifs particuliers définis dans l'entente de délégation de gestion ;

6° Modalités administratives de gestion des droits fonciers : respecter les modalités et les conditions spécifiées par le ministre dans l'entente de délégation de gestion en regard de la gestion des droits fonciers incluant la tenue de livres et la transmission des informations nécessaires à la mise à jour des systèmes et des registres gouvernementaux de connaissances du territoire.

## 8. ADMINISTRATION ET REVENUS

La MRC perçoit les loyers, les redevances et les frais d'administration exigibles en vertu de la Loi sur les terres du domaine de l'État et des règlements qui en découlent, à compter de la date de la signature de l'entente de délégation de gestion. Cependant, toute somme qui a été perçue par le gouvernement du Québec ou qui lui est due le jour de la signature de l'entente de délégation de gestion demeure sa propriété, et ce, sans ajustement. À l'exception des frais d'inscription au Terrier, qui doivent être remis au ministre, la MRC doit verser dans le fonds de mise en valeur qu'elle a constitué tous les revenus provenant de l'aliénation, de la gestion et de la mise en valeur des terres visées par le programme. Les sommes ainsi versées au fonds doivent être utilisées pour des activités et des interventions de mise en valeur du parc régional. L'administration et la gestion des terres du domaine de l'État faisant l'objet de la délégation sont réalisées par la MRC, et ce, sans compensation financière du gouvernement.

## 9. ÉVALUATION ET SUIVI

La MRC doit produire et présenter au ministre, le 31 mars de chaque année, un rapport d'activités de la délégation de gestion des terres du domaine de l'État. Ce rapport doit être accompagné d'un état des revenus et des dépenses découlant de la délégation de gestion foncière selon un canevas transmis par le ministre.

## 10. RESPONSABILITÉ GÉNÉRALE

La MRC qui exerce les pouvoirs et les responsabilités prévus à ce programme agit en son propre nom et les gestes qu'elle pose n'engagent d'aucune façon la responsabilité du gouvernement.

## 11. DISPOSITIONS FINALES

Le transfert effectif des pouvoirs et des responsabilités, prévus au présent programme, à une MRC s'effectue par le biais de l'entente de délégation de gestion qui entre en vigueur le jour de sa signature, sous réserve des dispositions particulières qui peuvent y être prévues concernant leur exercice. L'entente de délégation de gestion cesse d'être en vigueur le trentième jour suivant la fin de la validité de l'entente générale pour l'exploitation du parc régional. Le ministre peut mettre fin à l'entente de délégation de gestion si la MRC ne se conforme pas aux conditions et aux dispositions d'exercice de la délégation. Par ailleurs, le ministre ou la MRC peut aviser l'autre partie de son intention de mettre fin à l'entente de délégation de gestion, et ce, en lui transmettant un avis de soixante jours. Le ministre redevient seul responsable de la gestion des terres du domaine de l'État qu'il a déléguée lorsque la délégation en matière de gestion foncière prend fin. Lorsque le ministre redevient responsable de la gestion des terres du domaine de l'État qu'il avait déléguée, la MRC doit lui transmettre toutes les informations qu'il pourra lui réclamer comprenant, entre autres, les livres et les dossiers à jour qu'elle tenait pour la gestion des terres. Elle doit également remettre au ministre tous les dossiers qu'il lui a confiés.

40141

## ANNEXE III

### LISTE DES ENJEUX, OBJECTIFS GÉNÉRAUX ET SPÉCIFIQUES, MOYENS D'ACTION ET PLAN D'ACTION

#### ENJEU 1 - ASSURER UN APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE DE QUALITÉ OPTIMALE ET EN QUANTITÉ SUFFISANTE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES USAGERS

1) OBJECTIF GÉNÉRAL : Assurer l'exploitation durable des ouvrages de captage

##### OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Évaluer les volumes d'eau prélevés par chaque groupe d'utilisateurs.
  - **Faire l'inventaire des volumes d'eau prélevés pour la consommation municipale, résidentielle, industrielle et agricole.**
  - Déterminer les autres catégories d'utilisateurs.
  - Faire l'inventaire des prélèvements pour les autres catégories d'utilisateurs.
2. Identifier les réseaux de distribution d'eau potable qui risquent de manquer d'eau.
  - **Dresser le bilan actuel et futur de l'offre et de la demande pour les réseaux soumis au contrôle réglementaire du ministère de l'Environnement du Québec.**
  - Analyser et diffuser le bilan.
  - Favoriser la recherche de solutions aux problèmes de pénurie d'eau.
3. Définir le potentiel des nappes souterraines.
  - **Cartographier et classer les aquifères exploités et ceux qui pourraient l'être.**
  - Déterminer le potentiel de ces aquifères.

2) OBJECTIF GÉNÉRAL : Réduire les risques pour la santé liés à la consommation d'eau potable

##### OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Connaître la qualité de l'eau pour les puits individuels et les petits réseaux non soumis au contrôle du ministère de l'Environnement du Québec.
  - **Sensibiliser les citoyens exploitant un puits privé à l'importance de faire analyser leur eau de façon périodique.**
  - Implanter un système de suivi de la qualité des eaux souterraines.
2. Réduire le nombre de dépassements récurrents des critères de qualité de l'eau pour les réseaux soumis au contrôle réglementaire du ministère de l'Environnement du Québec.
  - Analyser la banque de données sur la qualité de l'eau potable du ministère de l'Environnement afin d'identifier les réseaux aux prises avec des problèmes récurrents de dépassement des critères de qualité.
  - **Diffuser les données de qualité de l'eau potable des réseaux sous contrôle réglementaire.**
  - Déterminer les causes de dépassement de ces critères et proposer des solutions.
3. Protéger les prises d'eau destinées à la consommation.
  - **Déterminer les périmètres de protection immédiate, rapprochée et éloignée autour des ouvrages de captage alimentant un réseau de distribution d'eau potable.**
  - Faire un inventaire des activités à risque au sein des périmètres de protection et autour des prises d'eau de surface.
  - Trouver une ou des solutions alternatives dans l'éventualité d'une contamination d'un ouvrage de captage.

#### ENJEU 2 : ASSURER LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DES ÉCOSYSTÈMES AQUATIQUES ET RIVERAINS

1) OBJECTIF GÉNÉRAL : Assurer un équilibre entre le développement socio-économique, la protection des écosystèmes aquatiques et la préservation des usages

#### OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Définir des objectifs de qualité de l'eau en fonction des usages actuels et à récupérer.
  - Effectuer une consultation auprès de la population locale et des groupes d'usagers afin de déterminer les usages à récupérer et les niveaux de qualité à atteindre.
  - **Déterminer les niveaux de qualité à atteindre pour la rivière Chaudière et ses principaux tributaires selon la fragilité du milieu.**
2. Assurer un suivi de la qualité des écosystèmes aquatiques.
  - **Maintenir et optimiser le réseau de surveillance en place.**
  - Rendre accessibles les résultats à la population.

2) OBJECTIF GÉNÉRAL : Résoudre les problèmes résiduels d'assainissement en fonction des objectifs de qualité de l'eau

#### OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Réduire les rejets d'eaux usées non traités (sources ponctuelles).
  - **Faire l'inventaire des sources de pollution ponctuelle.**
  - Proposer un plan d'intervention pour réduire les rejets ponctuels.
  - Réhabiliter les réseaux d'égouts des municipalités qui subissent des débordements.
2. Réduire la pollution diffuse.
  - **Travailler de concert avec les organismes actuellement en place afin de résoudre le problème de surplus de lisier de porc.**
  - Sensibiliser les producteurs agricoles aux pratiques culturales de conservation.
  - Faire respecter le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées (Q-2, r. 8) en mettant en place des mesures incitatives.
  - Mener une enquête pour vérifier la conformité des fosses septiques.

3) OBJECTIF GÉNÉRAL : Protéger et restaurer les écosystèmes aquatiques et riverains

#### OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Identifier les espaces d'intérêt écologique afin de les protéger ou de les restaurer (milieux humides, habitats fauniques, etc.).
  - **Localiser et établir des priorités parmi les espaces à protéger.**
  - Intégrer au SA des MRC les milieux humides en tant que zones protégées.
  - Créer des zones de conservation.
  - Restaurer les milieux humides dégradés.
  - Sensibiliser la population à l'importance de ces espaces.
2. Contrôler l'artificialisation et l'érosion des rives et restaurer les secteurs dégradés.
  - Sensibiliser les usagers à l'importance écologique des bandes riveraines.
  - Faire respecter l'application de la politique de protection des rives.
  - Sensibiliser les producteurs agricoles aux pratiques culturales de conservation des sols.
  - Sensibiliser les producteurs forestiers aux bonnes pratiques forestières.
  - **Réaliser un inventaire et une cartographie de l'état des berges, des lacs et des principaux tributaires.**
  - Aménager des bandes riveraines.
  - Restaurer les secteurs dégradés.

### ENJEU 3 : ASSURER LA SÉCURITÉ DE LA POPULATION ET RÉDUIRE LES DOMMAGES CAUSÉS PAR LES INONDATIONS

1) OBJECTIF GÉNÉRAL : Réduire la fréquence des inondations en eau libre

#### OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Réduire le ruissellement et l'érosion.
  - Définir une stratégie de restauration et de protection des bandes riveraines (utilisation de plans de gestion, application de la réglementation, formation des inspecteurs, etc.).
  - **Faire la promotion de la méthode du tiers inférieur pour l'entretien des fossés (méthode élaborée par le MTQ-Estrie et le RAPPEL).**
  - Recommander l'installation de bassins de rétention pour toutes les nouvelles infrastructures qui imperméabilisent les sols.
2. Mieux gérer la propagation des débits de crue.
  - **Évaluer l'opportunité de réaliser des aménagements pour contrôler la propagation des débits de crue.**

- Assurer un suivi des zones de sédimentation et intervenir en cas de besoin.

2) OBJECTIF GÉNÉRAL : Réduire la sévérité des inondations par embâcles

OBJECTIF SPÉCIFIQUE ET MOYENS D'ACTION

1. Mieux gérer le couvert de glace.

- Améliorer le suivi des secteurs propices aux embâcles et effectuer le bris de couvert de glace au besoin.
- **Évaluer de nouvelles technologies de contrôle du couvert de glace.**

3) OBJECTIF GÉNÉRAL : Réduire le risque d'inondations torrentielles lié au drainage urbain

OBJECTIF SPÉCIFIQUE ET MOYENS D'ACTION

1. Mieux gérer les eaux pluviales dans les municipalités à risque.

- **Déterminer quelles sont les municipalités à risque.**
- Recommander la réalisation de plans directeurs de gestion des eaux pluviales.

4) OBJECTIF GÉNÉRAL : Réduire les risques pour les citoyens et les infrastructures par la gestion de l'occupation du territoire et l'actualisation des systèmes d'alerte

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Identifier adéquatement les zones à risque.

- **Mettre à jour la cartographie existante des zones inondables de la rivière Chaudière et de ses tributaires.**
  - Faire la cartographie des autres zones à risque (embâcles).
2. Réduire l'occupation des zones inondables.
- **Proposer une révision adaptée de la réglementation pour limiter les dérogations.**
  - Mettre en place un mécanisme de relocalisation des bâtiments les plus exposés.
3. Actualiser les systèmes d'alerte.
- **Procéder à la révision des systèmes d'alerte existants de concert avec les intervenants concernés, les compléter et les actualiser au besoin.**

**ENJEU 4 : METTRE EN VALEUR LE POTENTIEL RÉCRÉO-TOURISTIQUE LIÉ À L'EAU**

1) OBJECTIF GÉNÉRAL : Favoriser l'accès de la population aux milieux aquatiques

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Assurer une perception populaire exacte de la qualité de l'eau.

- **Informar la population sur la qualité de l'eau et les usages que celle-ci permet.**
2. Mettre en valeur les accès actuels.
- **Faire connaître à la population les accès publics à l'eau qui sont sécuritaires.**
  - Aménager et entretenir les sites (tables à pique-nique, toilettes, etc.).

3. Développer de nouveaux accès.

- **Déterminer les sites potentiels à développer.**
- Effectuer une consultation auprès de la population locale et des groupes d'utilisateurs locaux pour connaître leurs attentes en termes d'accès à l'eau.

2) OBJECTIF GÉNÉRAL : Inciter la population à utiliser le potentiel récréatif de l'eau

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Consolider les activités récréatives existantes.

- Réaliser des aménagements adéquats aux accès actuels.
- Installer une signalisation appropriée.
- **Faire connaître les activités récréatives existantes.**

2. Récupérer les activités récréatives perdues.

- **Identifier les usages perdus.**
- Déterminer les usages à récupérer.
- Définir une stratégie pour récupérer ces usages.
- Faire connaître les conditions propices à l'éclosion d'activités récréotouristiques.
- **Soutenir les initiatives locales conformes au SDE.**

3) OBJECTIF GÉNÉRAL : Attirer les touristes par des activités liées à l'eau

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES ET MOYENS D'ACTION

1. Développer des attraits touristiques.

- Soutenir les initiatives locales conformes au SDE.
- **Déterminer les éléments culturels et patrimoniaux liés à l'eau.**
- Exploiter les éléments culturels et patrimoniaux afin d'attirer les touristes.

**PLAN D'ACTION**

- Le COBARIC a défini 26 priorités parmi les moyens d'action énumérés dans le SDE. Il s'agit des actions ci-haut en gras. Ces priorités correspondent aux actions à entreprendre dans le bassin versant de la rivière Chaudière au cours des cinq prochaines années.
- Pour chacune des priorités du SDE, le COBARIC a déterminé les étapes de réalisation, indiqué l'organisme responsable de la réalisation de chacune de ces étapes et fixé un échéancier de travail pour leur réalisation. Le Comité de bassin aura à réaliser lui-même certaines actions qui concernent directement son mandat, c'est-à-dire les actions liées à la collecte de données, à la sensibilisation et à l'éducation. De plus, le Comité de bassin aura à coordonner la mise en application des priorités à réaliser par les organismes mentionnés. À cet effet, le Comité de bassin devra rencontrer ces organismes afin de s'assurer qu'ils s'engagent à réaliser les actions qui les concernent.



## ANNEXE IV

---

### SCHÉMAS D'ENTREVUE

#### SCHÉMA D'ENTREVUE : COMITÉS D'USAGERS À L'ÉTUDE

- I. Remerciements
- II. Explication de l'objet de recherche
- III. Confidentialité et anonymat
- IV. Enregistrement

##### 1. Élément(s) déclencheur(s)

- Motif(s) de la création de l'organisme (conflits d'usages, problème de pollution hydrique, problème de rareté, autres) ?

(COGEBY) : connaissance du plan Yamaska (années 1970) ?

(COBARIC) : choix du bassin versant de la rivière Chaudière : réalisation de ce projet pilote (État de la rivière, représentativité, volonté local / régional, etc.) ?

##### 2. Processus de mobilisation

- Rôle du répondant (processus de démarrage de l'organisme) ?
- Groupes ou individus impliqués activement (acteurs mobilisateurs) ? Apport ?

##### 3. Ressources disponibles

- Aide au démarrage ? Appui du gouvernement et/ou d'autres organisations : lesquelles (organismes régionaux, locaux, etc.) ?
- Aide financière (subventions, prêts, dons, etc.), matérielle (offre de services et équipements) ou offre de ressources humaines (services de secrétariat et techniques, etc.) ?
- Appui de certains élus (municipaux, provinciaux, fédéraux) ? Rôle ?
- Autres facteurs d'aide au démarrage : volonté des acteurs locaux / régionaux, autres ?

##### 4. Mécanismes de représentation

- Zone(s) d'intervention retenue(s) (pourtour du lac, bassin versant, sous-bassins) ?
- Formule de représentation (choix des secteurs d'activités / groupes d'intérêts représentés, proportions retenues de certains groupes par rapport à d'autres) ?
- Raisons de certaines modifications apportées (mécanismes de représentation / organismes invités) ?
- Secteurs d'activités plus difficiles à représenter ? Refus de certains organismes à siéger : lesquels ?
- Groupes ou organismes représentés plus motivés que d'autres à y prendre part ? Pourquoi ?
- Représentation équitable de l'ensemble des usagers et des acteurs concernés ?
- Flexibilité face aux usagers non représentés actuellement / Émergence de nouveaux usages éventuellement ?
- Présence de représentants d'organismes gouvernementaux ou para-gouvernementaux ? Pourquoi ?

**5. Les modalités décisionnelles retenues**

- Prise de décision (par consensus, par voix majoritaire, etc.) ?
- Rôle du simple citoyen au sein de l'organisme ? Choix des mécanismes de consultation publique (journaux d'information, procédures de consultation publique) ?

**6. L'identification des enjeux territoriaux et la dynamique interne**

- Principaux enjeux / priorités de l'organisme ?
- Organismes / individus particulièrement visés par ces enjeux ? Lesquels (milieu municipal, monde agricole, secteur industriel, autres) ?
- Émergence de ces enjeux jusqu'à ce jour ? Identification conflictuelle ou issue d'un consensus ?
- Règlement une fois ces enjeux sur la table ? Décision finale (issue d'un consensus ou d'un conflit) ? Satisfaction du répondant par rapport à cette décision ?
- Prochaines interventions prévues ?

**SCHEMA D'ENTREVUE : MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUEBEC (PNE)**

- I. Remerciements**
- II. Explication de l'objet de recherche**
- III. Confidentialité et anonymat**
- IV. Enregistrement**

1. **Bref historique de la PNE (volet GBV) ?**
2. **Préférence(s) : formules de GBV expérimentées au Québec ?**
3. **Cadre de référence : modalités prévues (Financement et soutien technique aux OBV) ?**
4. **Formules de représentation favorisées (OBV prévus) ?**
  - Répartition des secteurs représentés : flexibilité ?
  - Présence de fonctionnaires?
5. **Rôle du MENV (GIBV de la PNE) ?**
6. **Fonction(s) assumée(s) par les OBV ?**

