

Chaire d'études sur les
écosystèmes urbains



Institut des sciences de l'environnement

Université du Québec à Montréal

UQÀM



Vous avez dit « gouvernance »?!

Nicolas Milot

Dans le cadre du 2^e Forum national sur les lacs
Sainte-Adèle, 5 juin 2008

Plan de la présentation

2

1. La notion de gouvernance;
2. La gouvernance de l'eau au Québec :
propos général;
3. Le cas particulier des lacs et les enjeux de
gouvernance des lacs québécois;
4. Perspectives d'avenir.

Première partie

LA NOTION DE GOUVERNANCE

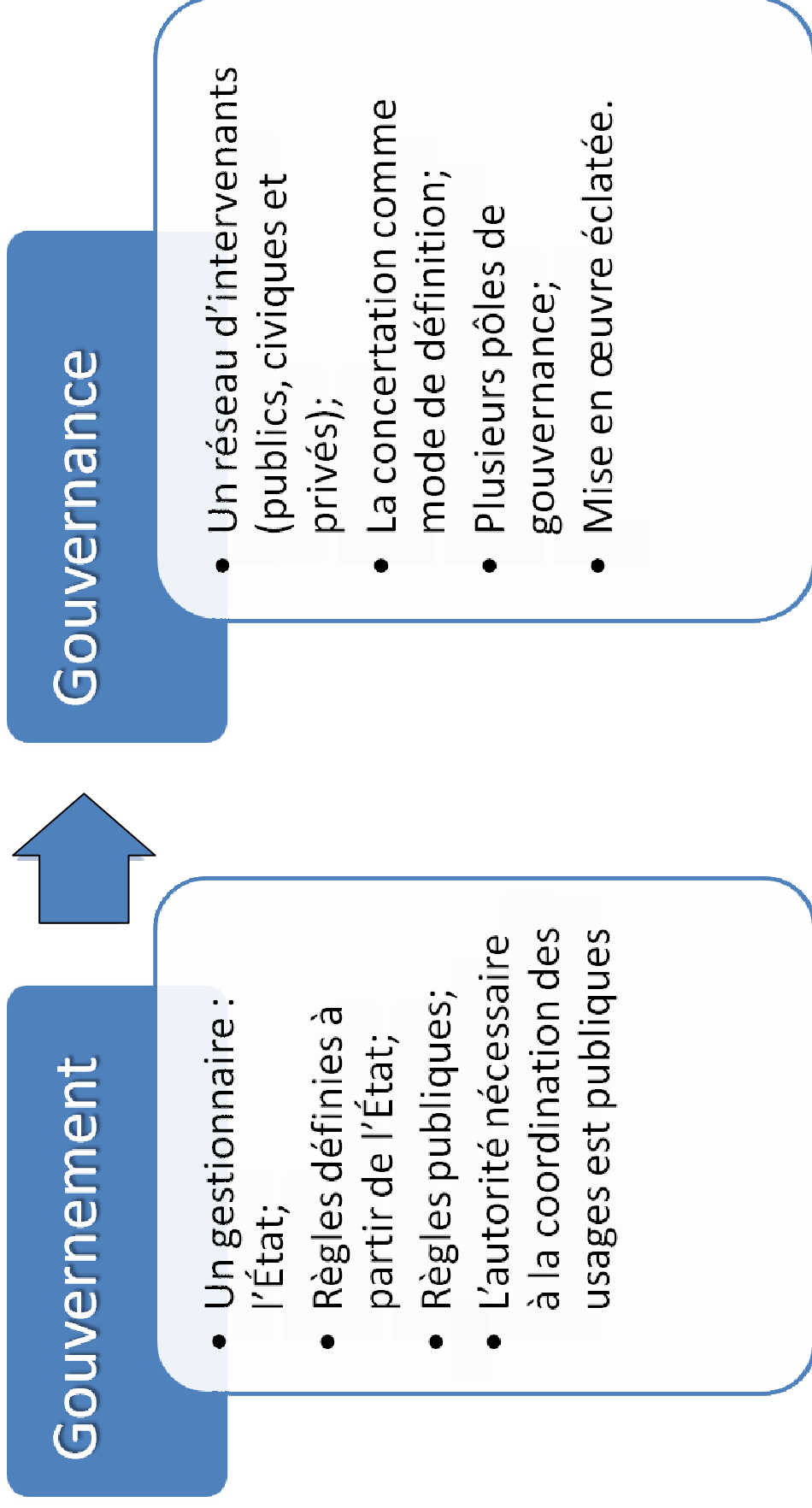
- La manière dont une société coordonne les actions de ses membres (individus, groupes, entreprises, État);
- D'un point de vue institutionnel, ce sont les « règles » qui influencent le comportement des individus :
 - Les règles elles-mêmes;
 - Les processus de définition des règles;
 - Les mécanismes de mise en œuvre des règles.

On a longtemps ramené l'idée de gouvernance à l'unique action de l'État. Or :

1. Les problèmes environnementaux de premier ordre cèdent le pas à des enjeux plus complexes (de second ordre), dont la reconnaissance de la responsabilité est beaucoup moins certaine.
2. L'**État** a connu un recul de sa capacité d'action et mise sur la pluralité des pôles d'action et des types de régulation (coercition, incitation, volontarisme, ...).
3. La **société civile** démontre un intérêt manifeste à devenir partie prenante de l'action collective en environnement.
4. Le **marché** incorpore tranquillement certaines préoccupations environnementales (certification des produits, normes ISO, auto-vérification, ...).

De gouvernement à gouvernance

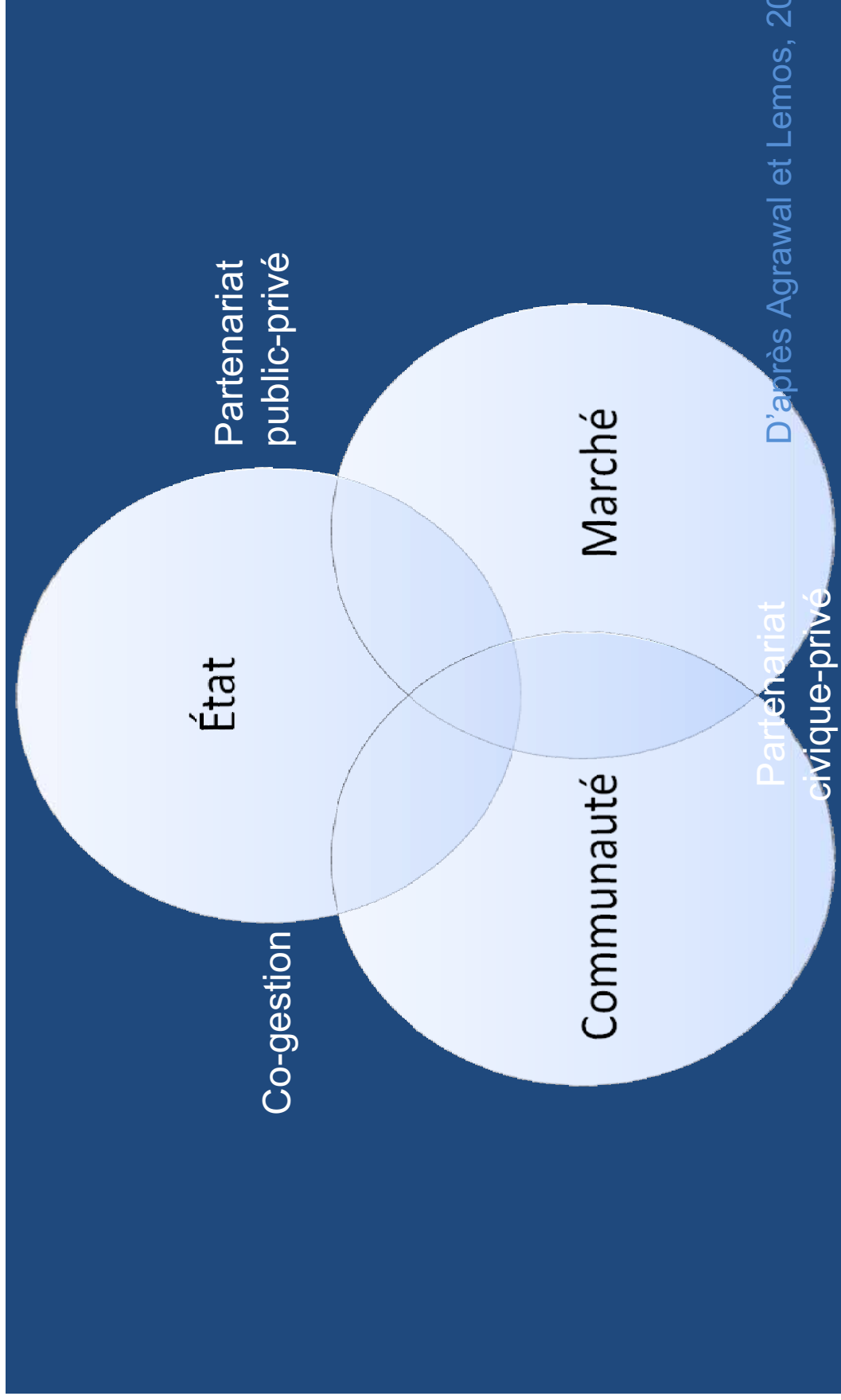
6



1. La notion de gouvernance – 2. La gouvernance de l'eau au Québec –
3. Le cas particulier des lacs et les enjeux de gouvernance pour les lacs québécois – 4. Perspectives

Des pôles multiples de gouvernance

7



1. La notion de gouvernance – 2. La gouvernance de l'eau au Québec –

3. Le cas particulier des lacs et les enjeux de gouvernance pour les lacs québécois – 4. Perspectives

Deuxième partie

LA GOUVERNANCE DE L'EAU AU QUÉBEC : CONTEXTE

Une gouvernance publique centralisée

9

- La prise en charge de l'eau s'est manifesté par une forte intervention de l'État autour des questions d'assainissement;
- Une gouvernance de l'eau morcelée :
 - MDDEP (protection);
 - MAPAQ, MRN (usages économiques);
- Développement de discours corporatistes entre les ministères impliqués (Montpetit et Coleman, 1999).

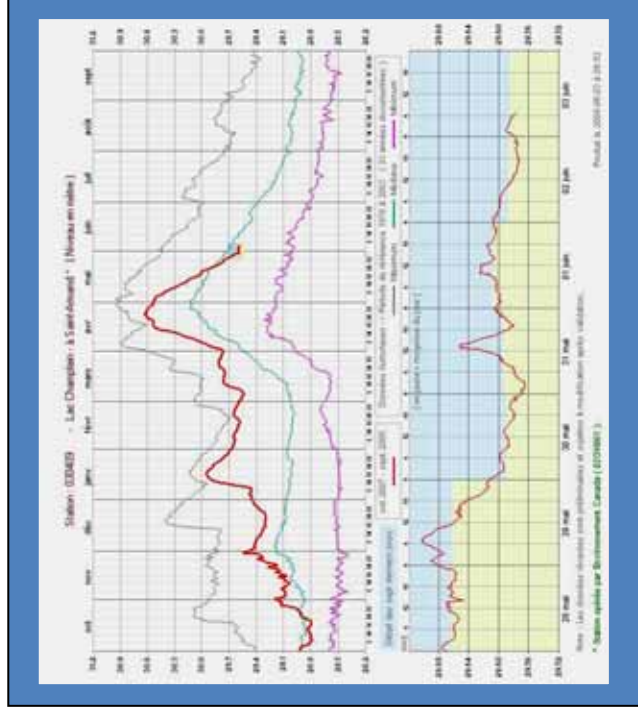


1. La notion de gouvernance – 2. La gouvernance de l'eau au Québec –

3. Le cas particulier des lacs et les enjeux de gouvernance pour les lacs québécois – 4. Perspectives



- Les modes d'action privilégiés sont encore fortement encrés dans une logique technico-scientifique;
- Deux conséquences :
 1. La prise en compte des enjeux contemporains complexes (pollution diffuse, conflits d'usages) implique la capacité d'agir dans un contexte de forte incertitude;
 2. L'ouverture de la gouvernance à l'implication des communautés implique pour les participants la capacité de débattre de sujet hautement technique et d'intégrer des sujets hors de ce type de logique (qualité de vie, bruit, odeur, ...)



- Rôle majeur des autorités publiques locales dans la gestion de l'eau et du territoire (municipalités et MRC);
- Glissement des responsabilités au fil du temps vers ces dernières;
- Coupure entre les processus de définition des règles et de leur mise en application;
- Mise en application souvent difficile par manque de ressource et d'expertise;
- Développement du territoire favorisé par le lien entre les autorités publiques locales et la taxe foncière.



Faible internalisation par le marché

12

- Davantage l'intervention de l'État que la compétition entre les usagers de l'eau;
- La réglementation limite l'utilisation de l'eau; elle ne lui associe pas un coût d'utilisation :
 - L'utilisateur bénéficie gratuitement des fonctions de l'eau jusqu'à un certain seuil.
- Ce type d'internalisation implique une grande capacité de vérification;
- Faible internalisation des fonctions écologiques (davantage qualité et quantité.)



1. La notion de gouvernance – 2. La gouvernance de l'eau au Québec –

3. Le cas particulier des lacs et les enjeux de gouvernance pour les lacs québécois – 4. Perspectives

L'implication des communautés

13

- Implication grandissante des communautés québécoises au cours des 30 dernières années;
- Nature des actions. Surtout :
 - La restauration et la mise en valeur des écosystèmes aquatiques;
 - L'éducation et la sensibilisation des usagers.
- Peu d'initiatives civiques visant la création de « règles » locales. On observe néanmoins des « codes » de conduite émerger;
- L'idée de communauté elle-même semble être à clarifier.



1. La notion de gouvernance – 2. La gouvernance de l'eau au Québec – 3. Le cas particulier des lacs et les enjeux de gouvernance pour les lacs québécois – 4. Perspectives

Troisième partie

LE CAS PARTICULIER DES LACS ET LES ENJEUX DE GOUVERNANCE

- Statut de l'eau ET statut des usages et territoires;
- Une des premières questions à se poser : quel régime de propriété caractérise l'eau?;
- Quel est l'impact du type de propriété affectant les rives sur :
 - La qualité de l'eau?
 - L'accès à l'eau?
 - La conciliation des usages?
 - Les question d'équité?



- Les municipalités et MRC sont « administrateurs » de la chose publique;
- Pas de réel pouvoir législatif (on y évolue à l'intérieur de la règle élaborée à Québec) :
 - Exemple : Protection de la bande riveraine par la MRC Nicolet-Yamaska.
- Le régime représentatif confère néanmoins une légitimité importante aux municipalités et aux MRC pour entreprendre des actions à l'échelle locale :
 - Conférence : **Protéger nos lacs par une approche de planification et de gestion municipale (jeudi, 16h00 : Chantal Carrier)**
- (...)

- (...)
- Également, une réflexion importante s'impose relativement à l'articulation du produit de l'implication des communautés et de l'action des municipalités et MRC :
 - Conférence : **Articulation entre le PDE et le Schéma d'aménagement (jeudi, 13h30 : Marie-Lise Côté).**

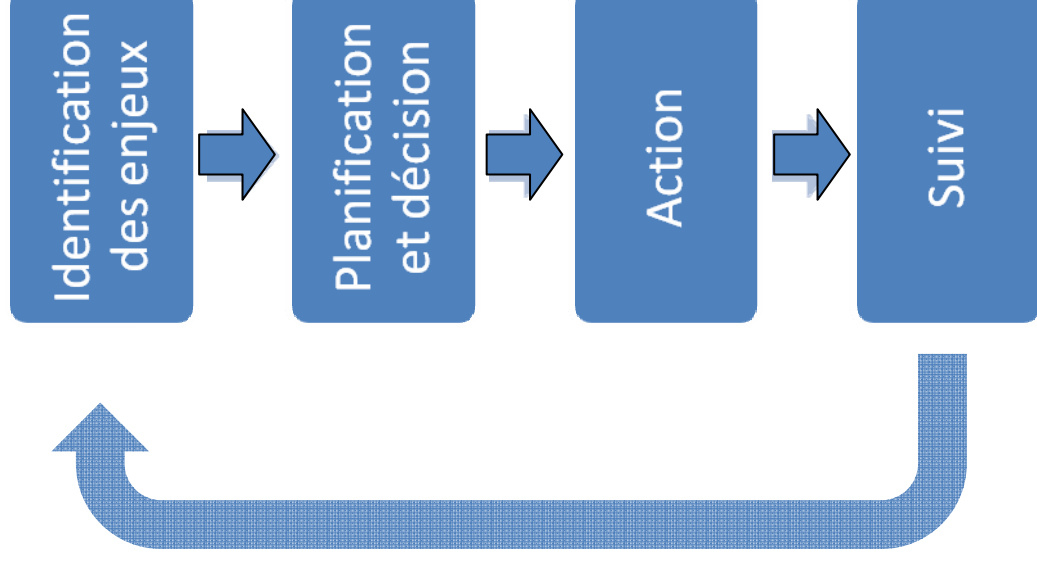
- Le « lac » est un élément fédérateur notable;
- Les expériences québécoises témoignent de l'implication des communautés envers la qualité de leur lacs
- Conférences : **lac Saint-François, APEL, Rideau River Watershed, ...**).



© MAPAQ

- Ne pas confondre *communauté* et *société civile*;
- Les communautés des lacs du Québec ne sont pas homogènes :
 - Riverains (permanents et saisonniers);
 - Citoyens non-riverains;
 - Usagers directs (tourisme, navigation, ...);
 - Usagers indirects (agriculteurs, forestiers, ...).

- Sur le plan de la gouvernance :
 - Qui sont ces communautés?
 - Que veulent-elles faire par leur participation?
 - Que peuvent-elles faire?
- Conférence : **Réseau de surveillance volontaire (vendredi, 11h15 : Louis Roy).**



Quand l'incertitude est grande...

21

- Les connaissances demeurent incomplètes pour plusieurs cas impliqués dans des processus décisionnels actuels;
- Deux questions se posent :
 - Comment décider lorsque l'incertitude est grande?
 - Comment favoriser un développement de la connaissance scientifique permettant de faciliter (ou d'accompagner) ces situations?
- **Conférence : La villégiature sur le territoire public des Laurentides et de Lanaudière (jeudi, 13h30 : Serge Vaugeois)**

1. La notion de gouvernance – 2. La gouvernance de l'eau au Québec –

3. Le cas particulier des lacs et les enjeux de gouvernance pour les lacs québécois – 4. Perspectives

Quatrième partie


CONCLUSION : PERSPECTIVES EN TERME DE GOUVERNANCE

- **Subsidiarité à plusieurs niveaux :**
 - Les décisions doivent être prises au niveau le plus local où on peut raisonnablement les prendre
- **Dévolution :**
 - Redistribution des pouvoirs et responsabilités parmi les institutions centrale, locales et civiques.
- **Flexibilité :**
 - Jusqu’où respecter les spécificités régionales?
 - Jusqu’où élaborer des objectifs provinciaux?

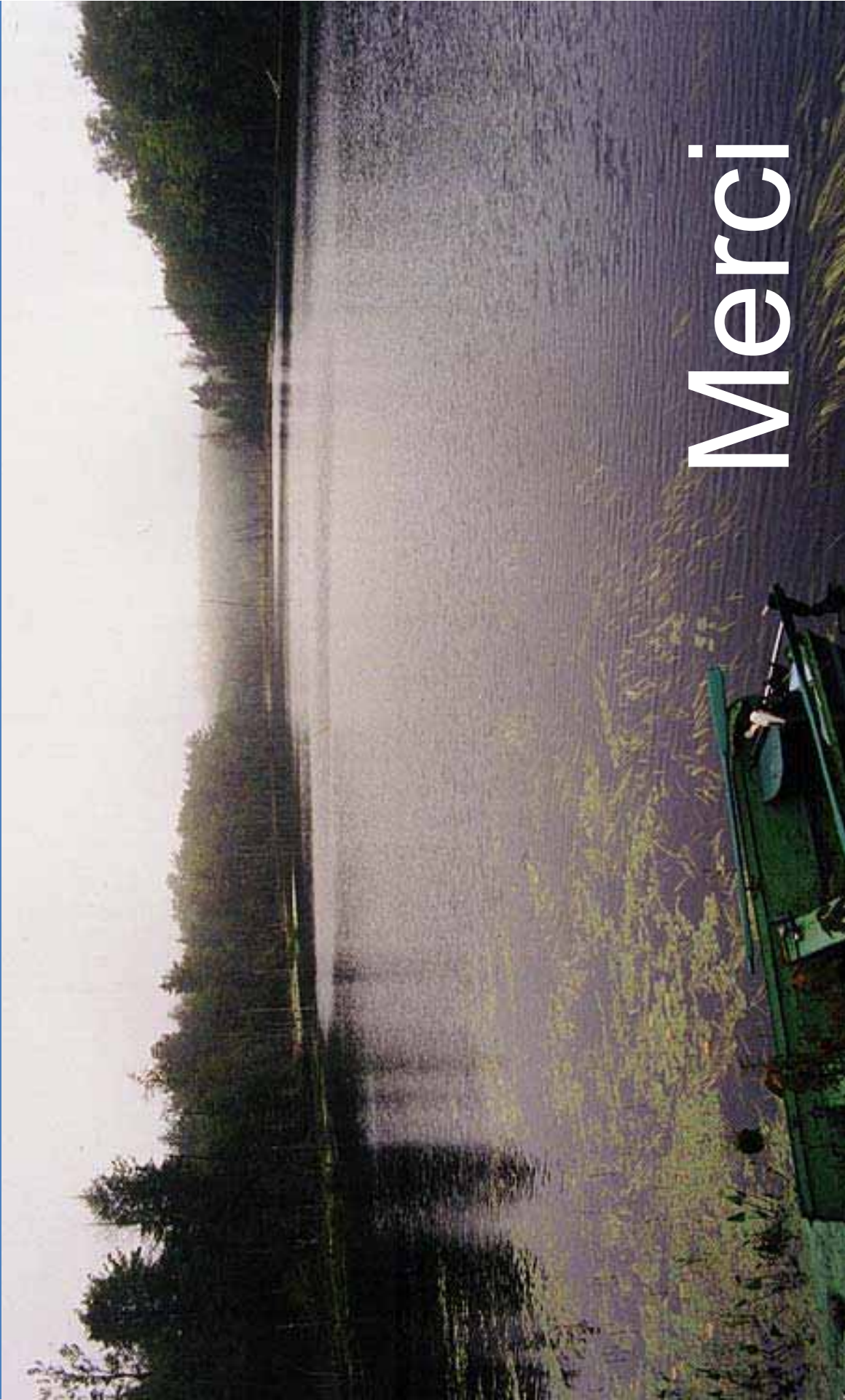
- On ne peut pas « décréter » l'implication des communautés;
- Mieux connaître les communautés des lacs du Québec, c'est mieux comprendre le rôle potentiel qu'elles peuvent jouer;
 - Appui à l'action publique?
 - Développement d'actions civiques?

- Un objectif ambitieux!
- Revisiter le *principe de précaution* :
 - Sortir de la dichotomie « développeur » versus « opposant »;
 - Implique un nouveau type de développement, plus incrémental;
 - Implique des relations plus directes entre la production de la connaissance et la prise de décision;
 - Implique une grande capacité de vérification.

Chaire d'études sur les
écosystèmes urbains



Institut des sciences de l'environnement
Université du Québec à Montréal



Merci