

Institutionnaliser la collaboration

Planifier le recours aux approches collaboratives en environnement

Nicolas Milot

Volume 9, numéro 1, mai 2009

Gouvernance et environnement : quelles échelles de construction du commun ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/039934ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Milot, N. (2009). Institutionnaliser la collaboration : planifier le recours aux approches collaboratives en environnement. *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, 9(1), 0–0.

Résumé de l'article

La participation de la société civile à la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles est devenue incontournable. De nombreuses expériences témoignent de la capacité d'acteurs locaux à contribuer à une gestion durable de leur milieu. Conséquemment, de nombreux États ont développé récemment des modèles de gouvernance ayant recours à la collaboration des acteurs de la société civile. Le passage d'une utilisation descriptive du nouveau paradigme de la gouvernance à sa mise en oeuvre planifiée est toutefois une entreprise complexe. Notamment, l'institutionnalisation de la collaboration dans un modèle de gestion planifiée de l'environnement nous apparaît problématique étant données les réponses variées pouvant émerger des collectivités locales concernées.

Dans cet article, en observant le cas de la mise en oeuvre de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec, nous mettons d'abord en lumière les raisons de cette complexité. Néanmoins, nous proposons d'utiliser la notion d'organisation sociale pour poser un regard prospectif sur les réponses des collectivités locales à la mise sur pied d'approches collaboratives. Cette position d'analyse nous permet de dégager les défis, particulièrement pour l'État, accompagnant le recours généralisé à la collaboration.

Tous droits réservés © Université du Québec à Montréal et Éditions en environnement VertigO, 2009



Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

INSTITUTIONNALISER LA COLLABORATION : Planifier le recours aux approches collaboratives en environnement

Milot, Nicolas, Institut des sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, Chercheur associé, Chaire d'études sur les écosystèmes urbains (UQAM), Case Postale 8888, Succursale Centre-Ville, Montréal, Québec, H3C 3P8, Courriel : milot.nicolas@uqam.ca

Résumé : La participation de la société civile à la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles est devenue incontournable. De nombreuses expériences témoignent de la capacité d'acteurs locaux à contribuer à une gestion durable de leur milieu. Conséquemment, de nombreux États ont développé récemment des modèles de gouvernance ayant recours à la collaboration des acteurs de la société civile. Le passage d'une utilisation descriptive du nouveau paradigme de la gouvernance à sa mise en œuvre planifiée est toutefois une entreprise complexe. Notamment, l'institutionnalisation de la collaboration dans un modèle de gestion planifiée de l'environnement nous apparaît problématique étant données les réponses variées pouvant émerger des collectivités locales concernées. Dans cet article, en observant le cas de la mise en œuvre de la gestion de l'eau par bassin versant au Québec, nous mettons d'abord en lumière les raisons de cette complexité. Néanmoins, nous proposons d'utiliser la notion d'organisation sociale pour poser un regard prospectif sur les réponses des collectivités locales à la mise sur pied d'approches collaboratives. Cette position d'analyse nous permet de dégager les défis, particulièrement pour l'État, accompagnant le recours généralisé à la collaboration.

Mots clés : collaboration, gouvernance, environnement, société civile, rôle de l'État.

Abstract: Civic society participation is more and more common in environmental and natural resources governance. A lot of experiences have shown the capacity of social actors to get involved in sustainable management processes. Consequently, many governments have developed recently governance models based on social actors cooperation. However, passing from a descriptive use of a new governance paradigm to its implementation is a complex task. In particular, the institutionalization of cooperation into environmental management processes could lead to some difficulties.

In this paper, by the analysis of Quebec watershed management politic implementation, we present some reasons which highlight the complexity linked with cooperation institutionalization. Nevertheless, we suggest to use the concept of social organization to look at social actors cooperation in a prospective way and then, to influence the elaboration of new environmental policy based on cooperation. This perspective allow us to identity the challenges related to the generalization of cooperation as a major part of environmental policies.

Keywords: collaborative approach, governance, water, civic society, state.

Introduction

La participation de la société civile est aujourd'hui considérée comme une condition essentielle à la mise en œuvre d'une gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles (Durant, 2004; Grumbine, 1994; Slocombe, 1993). La transformation générale des régimes de gouvernance d'une action collective essentiellement dirigée par l'État vers un engagement accru de multiples acteurs au sein d'approches collaboratives est une tendance forte, notamment dans le cas d'enjeux environnementaux (Sabatier *et al.*, 2005). Plusieurs expériences ont démontré l'intérêt du concours des acteurs de la société civile, particulièrement en ce qui a trait à la gestion locale des ressources naturelles. Une connaissance plus précise des caractéristiques des systèmes naturels visés et un lien plus direct entre les participants et les conséquences de l'exploitation des

ressources naturelles sont deux arguments soutenant l'importance du phénomène (Korfmacher, 2001).

Or, si les premières expérimentations de la collaboration ont surtout découlé d'initiatives de collectivités désirant prendre en main la gestion de leur milieu, on assiste aujourd'hui à une tendance forte, soit celle du développement par l'État de modèles collaboratifs généralisés. Par exemple, au Québec (Canada), on a assisté depuis une vingtaine d'années à la création des Comités Zones d'Intervention Prioritaire (pour la gestion du fleuve Saint-Laurent), des Organismes de bassin versant (ci-après OBV), des Conseils régionaux de l'environnement et des Commissions forestières régionales¹.

¹ Les Commissions forestières régionales ont été intégrées au sein des Commissions régionales des ressources naturelles et du

Cet article explore les défis liés au recours généralisé par l'État aux approches collaboratives. Pour ce faire, nous appuyons notre propos sur l'étude du modèle de gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) adopté en 2002 par le Gouvernement du Québec comme une des orientations centrales de la Politique nationale de l'eau (PNE)². Ce modèle a mené à la création des OBV, organismes chargés de la mise en œuvre de la gestion par bassin versant.

Selon le texte de la PNE, la GIEBV offre la solution la plus avantageuse à une gestion sectorielle de l'eau. La concertation entre les acteurs du bassin versant devrait permettre une meilleure intégration des intérêts, des préoccupations et des actions (Québec, 2002). Cela dit, cette vision rationnelle du rôle possible de la société civile se fait sans procéder à une véritable réflexion sur les collectivités qui seront interpellées par la mise en œuvre de la GIEBV. Comme le souligne Agrawal et Gibson (2001), plusieurs programmes collaboratifs imposés par l'État sont basés sur une vision naïve de la communauté. En se basant sur l'étude de la mise en œuvre de la GIEBV au Québec, cet article insiste sur la difficile articulation d'un modèle collaboratif rationnellement élaboré par l'État et des spécificités propres aux dynamiques sociales locales de chaque collectivité.

Notre propos repose sur deux types de constat. Premièrement, les règles du jeu développées par l'État suivent inévitablement un processus de réappropriation par les acteurs locaux. Deuxièmement, le passage d'un régime de gouvernance essentiellement centré autour de l'action de l'État à un modèle davantage multipartite implique une redéfinition des rôles de chacun et surtout, une réflexion sur leurs interrelations. Et l'État, et les acteurs de la société civile, doivent reconsidérer leur participation à la gouvernance de l'environnement, quitte à remettre en question certains éléments substantiels de l'action collective. Ainsi, alors que les approches collaboratives sont présentées comme solution au problème de gouvernance de l'environnement, il s'agit en fait d'un défi social à résoudre pour les collectivités locales, de même qu'un défi institutionnel pour l'État.

La nature de l'implication de la société civile à la gouvernance de l'eau est expliquée dans la première partie de cet article. Ensuite, nous analysons cette participation en fonction des éléments caractérisant l'émergence d'un nouveau paradigme de la gouvernance. Nous verrons, par l'utilisation du concept d'organisation sociale, comment des réponses potentiellement

territoire (elles-mêmes intégrées aux Conférences régionales des élus).

² La mise en œuvre de la GIEBV a été étudiée dans le cadre de la thèse de doctorat de l'auteur déposée à l'hiver 2009. Trois études de cas portant sur trois OBV ont servi à effectuer l'analyse empirique de laquelle sont tirés les éléments de réflexion présentés dans l'article.

variées des collectivités locales à un modèle collaboratif généralisé appelle à un repositionnement de l'État. Enfin, nous verrons que la régulation de l'action collective en environnement autour de ces approches collaboratives implique peut-être de concevoir différemment le rôle de certains acteurs publics.

La participation de la société civile dans le champ de l'environnement

L'action de la société civile dans le secteur de l'environnement présente de multiples visages, de même qu'une évolution marquée depuis le milieu du vingtième siècle. Plusieurs reconnaissent en effet que c'est au tournant des années 1960 que la société civile a réellement amorcé le développement d'actions structurées ayant comme objectif d'influencer le cours de l'action collective en environnement. Plusieurs événements au sein des pays dits développés favorisent cet essor : la parution du best-seller *Silent Spring* de Rachel Carson, le développement de grands projets industriels et énergétiques (notamment le cas du nucléaire en France) ou encore la tenue des premières grandes activités de consultation de la population au sujet de divers types de pollution (Dorcey et McDaniels, 2001).

Ces premières heures de la participation de la société civile en environnement s'organisent autour de deux logiques. D'abord, l'État voit dans la consultation de la société civile une possibilité d'obtenir l'apport des connaissances de terrain, de favoriser l'acceptation de projets, de développer une culture de la concertation (Korfmacher, 2001). Ensuite, la société civile s'organise par la mobilisation d'acteurs sociaux autour de grands projets ou d'enjeux majeurs (Vaillancourt, 1992). L'objectif est alors de changer la nature des décisions publiques, essentiellement orientées par les visées de développement associées aux intérêts économiques dominants.

Rapidement, la participation de la société civile devient incontournable dans le secteur de l'environnement et son inclusion au sein d'une forme normalisée s'impose peu à peu. Au Québec, le *Bureau d'audiences publiques en environnement* (BAPE) est créé en 1978 afin d'encadrer le droit de participer au processus d'évaluation environnemental des grands projets. Le BAPE se veut ainsi un lieu indépendant où l'information relative aux projets est rendue publique, condition essentielle à une participation plus juste des citoyens. Cela dit, ce type de procédure est l'objet d'un apprentissage de la part des divers acteurs sociaux, les promoteurs développant des stratégies permettant de rendre prévisible le résultat des audiences et les acteurs de la société civile devenant davantage spécialisés dans leurs interventions (Fisher, 2000; Lepage, 1997; Simard, 2006).

Parallèlement aux activités de consultation, la société civile s'engage dans une logique d'action plus locale où une prise en main concrète de l'environnement est envisagée. Par exemple, plusieurs initiatives locales de gestion par bassin versant émergent dans diverses régions du Québec (Milot, 2008).

Souvent, ces dernières découlent de la volonté d'harmoniser des usages conflictuels entraînant une dégradation de l'eau. Les acteurs participants doivent alors adopter une approche basée sur la collaboration et la recherche de compromis. Selon les autorités gouvernementales à l'origine du modèle, les acteurs économiques sont alors plus présents et font partie de la quête d'un consensus relatif à la relation société-nature à privilégier dans un milieu particulier.

Ce bref retour dans le temps nous permet de reconnaître deux dimensions importantes. Premièrement, l'implication de la société civile est aujourd'hui plurielle. L'opposition aux projets, la participation à la consultation publique ou la collaboration à la recherche de compromis sont autant de processus par lesquels les acteurs de la société civile peuvent influencer l'analyse des enjeux et la prise de décision. Également, initialement considérée comme une source de connaissances utiles au développement de « bons » projets, la société civile génère aujourd'hui des actions concrètes d'aménagement ou de restauration de l'environnement et participe à l'élaboration d'institutions encadrant les usages des ressources naturelles et du territoire.

Deuxièmement, la notion même de « société civile » a évolué. Dans une logique de mobilisation et de défense de l'environnement, la société civile fait essentiellement référence au regroupement de « citoyens ». Selon une posture propre à l'analyse des nouveaux mouvements sociaux (Vaillancourt, 1992), ces groupes s'opposent à l'État et aux détenteurs des capitaux liés à l'exploitation abusive de l'environnement et des ressources naturelles, afin de changer le cours des choses. Avec le développement d'une logique de compromis, l'idée de société civile est quelque peu différente. Primo, des acteurs économiques – responsables par leurs actions d'impacts négatifs sur l'environnement – sont présents dans la délibération. Ils font partie d'une société civile qui représente désormais tout ce qui est hors de l'État. S'il s'agit d'une transformation pragmatique visant la recherche d'une solution concrète à l'échelle locale, il importe toutefois de faire attention à ne pas oublier les caractéristiques particulières de ces acteurs par rapport aux autres représentants de la société civile (ressources financières, responsabilité dans la dégradation de l'environnement, etc.). Secundo, la caractéristique première permettant à un acteur social de participer n'est plus la citoyenneté, mais le fait qu'il ait un intérêt à défendre.

L'institutionnalisation de la collaboration par l'État

L'expérimentation positive d'approches collaboratives en matière de gestion des ressources naturelles au cours des années 1980 et 1990 renforce l'idée que le concours de la société civile est une condition essentielle à une relation durable des sociétés avec leur environnement. Conséquemment, l'État fait une place de plus en plus grande à ce type d'approche dans ses politiques publiques. Au Québec, un premier exemple d'approches collaboratives planifiées par l'État voit le jour au début des années 1990 alors

que sont créés les Comités ZIP (Zones d'intervention prioritaires)³. Ces organismes, créés dans le cadre d'un partenariat fédéral-provincial, ont comme mandat de travailler à la protection et au réaménagement des espaces aquatiques sensibles le long du fleuve Saint-Laurent (Milot et Lepage, 2007). Des membres de la société civile participent aux activités des Comités ZIP à la définition des actions à entreprendre⁴. Depuis, dans le champ de la gestion des ressources naturelles, le Gouvernement du Québec a généralisé ce type d'approche sur deux nouveaux fronts : les OBV et les *Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire* (CRRNT).

Ainsi, à l'image des efforts de consultation publique au tournant des années 1980, la collaboration de la société civile se voit institutionnalisée par la création d'espaces délibératifs caractérisant un nouveau type de politiques publiques de gestion des ressources naturelles. Ce type particulier d'approches collaboratives se distingue des initiatives locales sur au moins trois points. D'abord, les objectifs de collaboration sont – en partie – définis avant même que les collectivités concernées s'engagent dans un processus de délibération quelconque. Ensuite, le modèle développé par l'État vise généralement une certaine uniformisation de l'approche sur l'ensemble du territoire. Une procédure de collaboration fixe certaines « règles du jeu », notamment au niveau des critères de représentativité, des livrables attendus ou de la séquence des événements à réaliser. Enfin, le modèle collaboratif sous-entend une certaine conception que se fait l'État de la société civile et du rapport qui devra se développer entre eux (l'État et la société civile). Or, une question s'impose : est-il possible d'institutionnaliser la collaboration comme mode d'action collective? Peut-on la décréter?

Le contexte de la mise sur pied des OBV fournit certains éléments d'apprentissage intéressants. En effet, la mise en œuvre de la gestion par bassin versant au Québec est caractérisée par les trois apriorismes décrits précédemment : des objectifs généraux fixés par la PNE, un cadre de référence élaboré par un ministère responsable décrivant divers aspects procéduraux et une conception des membres de la société civile devant participer, à savoir les porteurs d'intérêts concernés par les usages de l'eau⁵. Or, nos études empiriques démontrent que chacun de ces éléments est l'objet d'une réappropriation de la part des

³ Les Conseils régionaux de l'environnement ont été créés par la refonte de la Loi sur la qualité de l'environnement en 1978. Toutefois, leur mise en place formelle s'est vraiment concrétisée au milieu des années 1990.

⁴ Nous considérons comme acteurs de la société civile l'ensemble des individus qui dans leurs fonctions ne sont pas reliés aux affaires de l'État. Par exemple: les citoyens, porteurs d'intérêts économiques, représentants d'organisations non-gouvernementales forment de manière générale la société civile.

⁵ L'expression « porteur d'intérêt » fait référence à l'expression « *stakeholder* » utilisée dans la littérature anglophone.

collectivités locales concernées⁶ (Milot, 2009). Les objectifs sont plus ou moins redéfinis et les règles actualisées à la lumière des dynamiques sociales locales.

Enfin, si une conception de la société civile basée sur l'idée de « porteur d'intérêt » est généralement acceptée, la relation prévue entre l'État et celle-ci se développe de manière fort contrastée. Dans certains cas, l'OBV est perçu comme un organisme soutenant la règle publique alors que d'autres milieux envisagent une action davantage orientée vers la prise en charge du bassin versant par la communauté. Une telle variabilité entre un modèle collaboratif et les exemples de sa mise en œuvre impose à notre avis une réflexion sur le nouveau paradigme de la gouvernance que plusieurs décrivent comme l'approche dominante en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Une collaboration « planifiée » à la lumière du paradigme de la nouvelle gouvernance

La formulation d'un nouveau paradigme de gouvernance repose sur l'idée générale que la coordination des actions des membres d'une société découle de l'articulation des repères émanant de l'État, du marché et de la société civile (Agrawal et Lemos, 2007; Lévesque, 2003; Mayntz, 1998). Ce nouveau paradigme découle de la reconnaissance que la recherche des moyens permettant la coordination des actions individuelles se fait dans un contexte où les ressources, pouvoirs et informations sont distribués dans la société et qu'aucun acteur ne peut remplir seul le rôle de gestionnaire. Il s'agit ainsi – dans sa forme descriptive – d'une conception multipartite de la gouvernance qui implique la reconsidération des rôles des acteurs sociaux.

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

D'autre part, le nouveau paradigme de la gouvernance n'est pas sans conséquence pour la société civile. Il renvoie à un positionnement différent des acteurs de la société civile vis-à-vis la règle publique. En effet, dans le cas de l'utilisation du territoire et des ressources naturelles, la norme publique mise en œuvre par l'État incarnait l'encadrement général des usages. La nouvelle

gouvernance invite la société civile à se considérer comme partenaire de l'organisation de l'action collective et des comportements individuels. Que ce soit dans une mise en œuvre plus efficace des normes publiques existantes ou dans l'élaboration de nouvelles règles, la société civile se voit accorder un rôle plus actif dans les processus d'élaboration, de décision et de mise en œuvre. Il importe toutefois ici de préciser la géométrie variable des différents modèles. La collaboration peut en effet très bien se structurer en marge de la décision ou en être le moteur principal. D'où l'importance de faire connecter de tels modèles aux particularités sociales des milieux visés. Les acteurs de la société civile doivent désormais être en mesure d'utiliser simultanément et stratégiquement les logiques d'action à leur disposition (mobilisation, lobbying, action, collaboration).

Si une utilisation descriptive du nouveau paradigme de la gouvernance nous invite à reconsidérer la dynamique de l'action collective, son usage à des fins prescriptives est une entreprise qu'il faut à notre avis considérer avec précaution. En effet, planifier l'articulation entre les mécanismes du marché, l'autorité de l'État et l'apport de la société civile est une tâche complexe. Notamment, la mise en œuvre de la collaboration au sein des collectivités interpellées est un défi social dont certains éléments s'inscrivent difficilement dans une démarche de planification rationnelle. La collaboration est une forme de dynamique sociale particulière que peut prendre les relations entre les membres d'une collectivité. Planifier de nouveaux régimes de gestion des ressources naturelles en se basant sur la collaboration, c'est faire abstraction du fait que la dynamique sociale locale puisse être d'un autre type. Ainsi, si les approches mises de l'avant par l'État peuvent institutionnaliser des éléments procéduraux visant à cerner certains objectifs, à encadrer la délibération et à mettre en place certains mécanismes, elles peuvent difficilement décréter la collaboration comme mode d'interaction entre les acteurs sociaux. La collaboration est un construit, le résultat d'une série d'échanges sur une période de temps pouvant être relativement longue. Le développement de nouveaux processus de gouvernance doit appréhender à notre avis la collaboration selon cette perspective.

Pour certains, l'utilisation de concepts tel celui du capital social permet de prendre en considération les préoccupations que nous venons d'exposer. Plusieurs auteurs y voient un élément favorisant la collaboration au sein d'une collectivité (entre autres : Mullen et Allison, 1999; Pretty, 2002; Selman, 2001). Ainsi, un groupe au sein duquel les acteurs développent un fort capital social serait à même de s'engager plus volontairement dans une approche collaborative. L'utilisation du capital social doit selon nous être relativisée, encore une fois pour départager son volet descriptif d'un éventuel usage prescriptif. D'un côté, il nous apparaît inapproprié d'utiliser le capital social en tant que « force latente » d'un groupe, susceptible de se manifester peu importe le contexte. Les relations entre les membres d'une collectivité et le concept de capital social doivent être mises en contexte. Un groupe ayant développé réciprocité et confiance

⁶ Nous faisons ici référence à une série d'enquêtes de terrain réalisées auprès d'Organismes de bassin versant entre les années 2004 et 2007.

autour d'un objet particulier peut manifester très peu d'intérêt vis-à-vis la possibilité de collaborer sur un autre terrain. D'autre part, le capital social doit être considéré également en fonction de la nature de l'action organisée où il peut potentiellement agir comme catalyseur. Dans le cas d'un modèle collaboratif uniformément appliqué et planifié pour la gestion des ressources naturelles, ce point s'avère préoccupant. En effet, une collectivité peut très bien jouer le jeu de la collaboration dans l'optique où elle contribuera au renforcement des institutions publiques en place et refuser de s'engager dans la définition d'institutions civiques relatives à la gestion de l'eau (et *vice-versa*).

Regard prospectif sur les approches collaboratives généralisées

Jusqu'ici, notre propos insiste sur deux points. Primo, la collaboration des acteurs de la société civile est aujourd'hui une dimension incontournable de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles. Le concours de ces acteurs prend des formes multiples et ce, pour un large éventail d'enjeux. Secundo, la collaboration est le résultat d'un processus de construction sociale ne pouvant être décrétée comme mode de gouvernance. Si les grandes lignes procédurales peuvent être élaborées a priori, la nature de la dynamique sociale développée au sein des collectivités locales interpellées est imprévisible. De ces deux constats découlent une question importante à considérer dans un contexte où l'on mise de plus en plus sur ce type d'approche : comment poser un regard prospectif sur les approches collaboratives afin de planifier – autant que faire se peut – le recours à la collaboration dans les politiques publiques environnementales?

En réponse à cette question, nous proposons une réflexion basée sur la notion d'organisation sociale afin de mieux intégrer aux modèles collaboratifs la complexité associée au développement même de la collaboration.

La question de l'organisation sociale nous ramène aux interrogations abordées dans les premières grandes œuvres sociologiques. Une des premières allusions à ce concept prend forme dans les travaux de Ferdinand Tönnies qui pose la question selon une perspective évolutionniste. Il existe d'abord une *organisation communautaire* des individus (*gemeinschaft*), lesquels entretiennent des liens fondés sur la coutume, les mœurs, la religion. L'aspect interrelationnel est au centre de cette conception, où les repères définissant les comportements acceptables sont construits collectivement. La fragilisation de ces repères par la Révolution industrielle entraîne une nécessité de planifier rationnellement les repères encadrant l'action collective. L'*organisation sociétale* (*gesellschaft*) est ainsi réfléchie et planifiée afin de structurer les libertés accompagnant l'individualisme montant et les dépendances liées à la vie en société. Ainsi, l'État se veut au cœur de cette association sociale générale chargée de l'organisation sociétale par la définition et

l'application des règles de droits et des politiques publiques (Tönnies, 1977[1887]).

Bien entendu, cette conception évolutionniste a grandement évolué depuis les travaux de Tönnies. Dans le cadre de ce texte, nous rejoignons le commentaire de Morris Janowitz (1975) qui précise que l'accumulation d'études empiriques indique qu'il s'agit davantage d'idéaux-types que l'on ne retrouve pas à l'état pur dans nos sociétés. Réfléchir en termes d'organisation sociale aujourd'hui signifie davantage l'idée d'appréhender le fait que des collectivités s'organisant autour d'un enjeu se positionneront de manière particulière autour de repères communautaires et sociétaux.

Pour le planificateur, il s'agit donc de concevoir les plans, politiques et programmes selon cette perspective. Dans le cas du recours généralisé à la collaboration dans le cadre de la gestion de l'environnement, cela implique que le processus délibératif, les objectifs fixés et le rôle de l'État soient envisagés en fonction d'une variété de réponses potentielles en provenance des collectivités locales interpellées. Les membres de ces collectivités organiseront leur rapport à l'environnement et leur utilisation des ressources naturelles en fonction des repères significatifs pour eux. Ainsi, un premier idéaltype « sociétal » serait celui d'une collectivité où les individus se réfèrent uniquement aux normes réglementaires, aux contrats, à l'utilisation potentielle des tribunaux, aux incitatifs découlant de programmes publics. À l'opposé, un second idéaltype « communautaire » serait l'expression d'une organisation sur la culture locale, les normes civiques, les valeurs partagées, autant de repères développés au fil des interrelations entre les membres d'une collectivité. Le planificateur se doit selon nous considérer des réponses plurielles à la mise en place de modèles collaboratifs, ces réponses étant dispersées sur le spectre des possibles organisations sociales se situant entre les deux idéaux-types mentionnés.

La mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau au Québec : caractéristiques d'un modèle d'approche collaborative généralisée pour la gestion de l'eau par bassin versant

C'est dans un contexte de recours de plus en plus fréquent aux approches collaboratives de gestion par bassin versant que le Québec s'est doté de son propre modèle dont nous exposons ici les principales caractéristiques. Comme nous l'avons mentionné dans les premières lignes de cette introduction, le modèle québécois de GIEBV découle de l'adoption de la PNE en 2002 par le Gouvernement du Québec. La volonté affichée par l'État québécois est résumée de la manière suivante :

La gestion par bassin versant vise la concertation de l'ensemble des acteurs de l'eau concernés. Elle permet d'assurer une meilleure intégration des multiples intérêts, usages, préoccupations et

moyens d'action des forces vives du milieu, dans une perspective de développement durable. Ce type de gestion devrait conduire à la mise en œuvre de solutions plus efficaces et, par conséquent, à une amélioration de la santé des cours d'eau, des lacs et des écosystèmes qui y sont associés (Québec, 2002 : 18).

Ainsi, le Gouvernement du Québec – via le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), responsable de la mise en œuvre de la PNE – décrète un modèle de gestion par bassin versant pour l'ensemble de son territoire. Ce modèle vise trente-trois (33) bassins versants prioritaires. Ces derniers sont ciblés en fonction de deux critères : la présence d'initiatives locales de gestion par bassin versant ou l'existence d'enjeux hydriques préoccupants interpellant cette nouvelle approche.

Pour chaque bassin versant prioritaire, un OBV est créé. Au sens de la PNE, un OBV est une table de concertation et de planification regroupant des acteurs représentatifs des usages de l'eau du milieu. Toujours dans l'esprit de la PNE, les OBV ne doivent pas se substituer aux acteurs de l'eau existants.

Chaque OBV reçoit un financement statutaire de 65 000 \$CAN par année de l'État. Ce financement peut être bonifié à l'échelle locale par des contributions venant de la part des divers acteurs de l'eau, municipalités, agents économiques ou particuliers.

Un OBV a comme principal mandat d'élaborer de manière concertée un *Plan directeur de l'eau* (PDE). Ce document comprend un portrait et diagnostic des enjeux hydriques du bassin versant, une hiérarchisation de ces enjeux et un plan d'action. Les actions identifiées de manière concertée sont par la suite mise en œuvre par une procédure de *Contrats de bassin*. Ces contrats sont signés entre l'OBV et l'acteur de l'eau concerné, le tout dans un esprit d'implication volontaire.

Le Contrat de bassin est issu du Plan directeur de l'eau et en devient un outil de mise en œuvre. Il décrit en détail les actions à entreprendre, leurs coûts, les maîtres d'œuvre et les partenaires engagés dans la réalisation des actions. Il comprend aussi un échancier, un programme de suivi pour mesurer les résultats des actions ainsi que le montage financier nécessaire à leur exécution (Québec, 2002 : 21).

Enfin, l'OBV est constitué en tant qu'organisme à but non-lucratif (OBNL) au sens de la *Loi sur les compagnies* du Québec. Il est formé d'un Conseil d'administration (CA), lequel regroupe les membres représentatifs des usages du bassin versant. Un *Cadre de référence pour les organismes de bassin versant prioritaires* (ci-après « Cadre de référence ») rédigé par le MDDEP dicte les critères de représentativité à atteindre. Ainsi, le CA doit être formé de membres représentant trois collèges

électorales assignés à trois secteurs d'intérêt : le secteur municipal, le secteur socio-économique et le secteur communautaire. Chaque secteur doit représenter le tiers du CA (avec la possibilité d'osciller entre 20% et 40% de la représentation totale). Tel que conçu dans le Cadre de référence, le CA est le lieu de délibération au sein duquel la concertation des acteurs de l'eau doit se réaliser, tout en étant le lieu de gestion courante de l'organisme.

De nouveaux rôles pour l'État et la société civile

Le contexte de l'apparition des OBV au Québec, depuis l'adoption de la PNE en 2002, est un terrain fertile afin d'alimenter notre réflexion. La mise en œuvre d'approches collaboratives dans le cadre de la gouvernance de l'eau s'est confrontée à une réappropriation évidente et inégale par les acteurs locaux. Le comportement stratégique de ces acteurs et le mode d'organisation sociale sont deux facteurs explicatifs pertinents pour comprendre ce phénomène qui s'observe à la fois à l'intérieur des OBV et, de manière plus générale, sur la scène régionale de la gouvernance de l'eau. Ainsi, le phénomène de réappropriation que nous avons observé indique clairement qu'une redéfinition des rôles de l'État et de la société civile est concomitante au recours planifié à la collaboration.

Une première façon d'envisager cette redéfinition des rôles est de poser la question de l'impact de la création des OBV sur le comportement des usagers de l'eau et des bassins versants. Par nos travaux, nous avons noté que les OBV et, par extension, la GIEBV ne constituent pas des institutions en tant que tel. Il ne s'agit pas à proprement parler de nouvelles règles encadrant le comportement des usagers de l'eau, mais davantage de processus au sein desquels les acteurs de la société civile se réapproprient, non seulement l'espace délibératif qu'est l'OBV, mais également le cadre institutionnel encadrant les usages de l'eau. Ainsi, la mise en œuvre de la GIEBV peut influencer le cadre institutionnel de la gouvernance de l'eau et ce, sur deux fronts.

Primo, le recours à la collaboration peut modifier la manière dont les acteurs de l'eau considèrent les institutions existantes. Ceci s'avère particulièrement pertinent si on se rappelle une des deux constatations ayant mené à la réforme de la gouvernance de l'eau au Québec, soit l'inefficacité du cadre institutionnel existant à empêcher certaines actions jugées inacceptables (Milot, 2009). Par exemple, les politiques de protection des bandes riveraines ou des milieux humides n'étaient peu ou pas respectées faute d'incitatifs intéressants ou de mécanismes de vérification adéquats. Selon cette perspective, la collaboration devrait favoriser le respect des normes par une autre avenue que la coercition. Dans le contexte québécois, la collaboration doit permettre l'élaboration de *Plans directeurs de l'eau* (PDE), lesquels devraient être mis en œuvre par une approche de contrats-volontaires. La lecture des premiers PDE complétés au moment d'écrire ces lignes confirme que plusieurs actions envisagées devaient techniquement être réalisées en fonction du

cadre institutionnel existant⁷. La concertation entre les acteurs de l'eau s'inscrit donc comme un processus, une nouvelle logique d'action collective qui s'insérerait dans la réflexion de chaque acteur au sujet des gestes à poser. Par exemple, si un processus réglementaire coercitif classique implique chez l'utilisateur une réflexion du type « *j'effectue l'action X car la réglementation en vigueur m'impose de le faire sans quoi je recevrai une amende* », la collaboration comme influence à la mise en œuvre des institutions existantes se traduit par l'affirmation « *j'effectue l'action X car le fait d'en avoir débattu avec les autres usagers du bassin versant m'indique que nous nous engageons collectivement dans sa réalisation* ». Il s'agit sans doute d'une idée forte liée au recours aux approches collaboratives : sortir les usages de l'eau d'un calcul individualiste pour les repositionner dans une logique d'action collective. Le débat permet de poser l'importance d'une action en tant que calcul collectif. Procéder à de telles actions signifie également que leur prise en charge s'inscrit aussi dans une perspective d'action collective.

Cette retombée possible de la collaboration doit néanmoins être considérée avec prudence. D'abord, le fait de débattre ne garantit pas que tous les enjeux seront inscrits à l'agenda de la collaboration. Certains contextes peuvent mener à l'exclusion de problématiques de première importance et amenuiser l'impact des approches collaboratives. On peut penser à la réticence de certains porteurs d'intérêts à aborder des enjeux conflictuels dans un cadre collaboratif alors qu'ils sont en mesure de les faire évoluer dans d'autres sphères de l'action publique. Ensuite, la procédure encadrant le débat doit permettre d'appréhender l'apparition de relation de pouvoir autour des enjeux débattus. Selon une perspective Crozierienne, le pouvoir est lié à la capacité d'un acteur de faire usage des ressources dont il dispose pour tirer avantage d'une relation qui le lie à un autre acteur (Crozier et Friedberg, 1977 : 64-69). Le modèle collaboratif doit ainsi permettre de réduire les zones d'incertitude prévisibles autour desquelles se développent ces relations de pouvoir. Cette préoccupation rejoint le propos général de Callon *et al.* (2001), sur la quête d'une démocratie dialogique. Le modèle collaboratif doit permettre de dépasser les coupures historiquement construites entre représentants et représentés, de même qu'entre experts et profanes. Il doit aussi relativiser la portée des ressources distribuées en amont du débat. Enfin, la collaboration se doit d'être comprise comme un processus de gouvernance et non comme « la » gouvernance de l'eau. Le défi est, pour le planificateur, de voir comment la collaboration des acteurs de l'eau s'articule efficacement aux autres mécanismes de mise en œuvre des institutions publiques (coercition, incitation,

sensibilisation, etc.) (Larrue, 2000). Il en ressort donc un défi particulièrement complexe d'appréhender les possibilités et les limites de la collaboration dans l'activité de planification elle-même, au moment où cette collaboration prend le sens d'instrument d'action publique, plutôt que de simple résultat local d'une dynamique sociale.

Secundo, l'action organisée autour des OBV peut mener à l'élaboration de nouvelles institutions. Bien que certains intervenants envisagent difficilement la mise en œuvre de règles par une autorité qui ne soit pas directement l'État, on observe certaines manifestations de l'émergence d'institutions civiques – ou en partenariat avec les pouvoirs publics – notamment à l'échelle de sous-bassins versants. La propension à structurer l'action des usagers autour d'institutions civiques est toutefois inégale.

La variabilité entre les réponses locales possibles représente un enjeu de taille pour l'État dans sa volonté d'uniformiser la gouvernance de l'eau. Dans ce contexte, deux attitudes peuvent être adoptées. Un, le modèle de gestion par bassin versant développé par l'État n'envisage pas la possibilité que des collectivités locales puissent se doter d'institutions particulières. Ces collectivités ne s'organiseraient qu'autour de repères sociétaux. C'est la position que l'administration québécoise semble avoir choisie. Deux, la définition du modèle de gouvernance anticipe l'émergence éventuelle d'institutions civiques variées, en cohérence avec les dynamiques locales de chaque bassin versant où des repères communautaires sont structurant pour l'action collective. Dans ce cas, l'État se positionne dans une logique où il conçoit la gouvernance de l'eau en termes de « *rolling-rule regime* » (Sabel *et al.*, 2000 : 7) :

In this new architecture – we will call it a rolling rule regime – regulators use reports on proposals and outcomes to periodically reformulate minimum performance standards, desirable targets, and paths for moving from the former to the latter. While pursuing these targets as they see best, local actors provide the information necessary for regulators to revise their standards and goals and receive information on the performance of others that guide further experimentations. [...] The rolling-rule regime should not be confused with voluntarism, if that term is understood to imply the abdication of public authority and responsibility to private actors, singly or in group.

Il s'agit sans aucun doute d'une posture de l'État à laquelle nous sommes peu habitués. C'est malgré tout une éventualité à considérer, notamment dans un contexte où les ressources publiques ne sont pas infinies. En reconsidérant la gestion de l'eau en termes de « performances » des initiatives locales (*performance-based regulation*), les rôles de l'administration centrale visent essentiellement l'élaboration de standards nationaux, le suivi des performances et le partage des expériences

⁷ En date du 11 novembre 2008, neuf (9) PDE ont été déposés au Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et cinq (5) d'entre eux ont reçu l'approbation officielle. Les PDE approuvés touchent les bassins versants des rivières l'Assomption, Montmorency, Sainte-Anne, Etchemin et Saint-Maurice, alors que ceux des rivières du Nord, Chaudière, du Moulin et du Lièvre sont en attente de leur approbation.

multiplés sur son territoire. Il s'agit en fin de compte d'un repositionnement de l'État de « gestionnaire de la ressource » à « metteur en scène » de la gouvernance de l'eau (Lepage, 1997).

Parallèlement, l'État détient toujours certaines ressources nécessaires à la gestion durable de l'environnement. On peut notamment penser à l'expertise technique ou à certaines ressources humaines et matérielles essentielles aux activités de suivi. L'articulation de ces ressources aux impératifs d'une nouvelle forme de gouvernance de l'environnement s'avère être un point critique. Comme le souligne Gilles Paquet (2005) : « *Cet appel à la subsidiarité va entraîner une dévolution massive des activités des gouvernements vers les secteurs privé et civique, d'une part, et vers les instances locales et le citoyen d'autre part* » (Scheberle, 2004). Dans le contexte québécois, où la grandeur du territoire implique des coûts souvent élevés en matière d'acquisition de connaissances et de suivi, cette dévolution devra toutefois être encadrée et réfléchie afin que certains enjeux ne soient pas laissés orphelins, simplement en raison de leur éloignement des grands centres urbains.

La régulation des approches collaboratives : l'exemple de la gestion par bassin versant au Québec

La mise en place de la GIEBV est un phénomène récent. L'étude des premières années de mise sur pied de la GIEBV nous confronte à une autre question, soit l'allure que prendra la gouvernance locale de l'eau à plus long terme. Peut-on penser que la période d'ajustements laissera graduellement place à une forme de régulation de l'action collective liée à la GIEBV? À cette question, le cas québécois nous invite à considérer deux perspectives possibles.

Selon une première hypothèse, l'action collective associée aux efforts de collaboration peut évoluer sans remettre en question les repères caractéristiques de l'administration publique actuelle. Le concours de la société civile à la gouvernance de l'eau se traduit alors par la production des PDE – visions concertées des usages des bassins versants – lesquels doivent être considérés dans la réalisation des principaux plans d'action publique, notamment les Schémas d'aménagement des Municipalités régionales de comté (MRC). Cette hypothèse trouve écho dans le *Projet de Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* déposé au printemps 2008 (Québec, 2008 : 8)⁸ :

⁸ Il est à noter qu'au moment d'écrire cet article, le Projet de Loi no 92 n'a pas été adopté. Un processus de consultation à la Commission des transports et de l'environnement à l'Assemblée nationale a été interrompu par une campagne électorale au Québec. Le retour du Projet de Loi no 92 dans sa forme initiale demeure incertain, notamment sur la confirmation de l'élément cité dans le texte par l'adoption d'une éventuelle loi.

Le ministre doit [...] transmettre copie du plan directeur de l'eau aux ministères et organismes du gouvernement ainsi qu'aux municipalités régionales de comté, aux communautés métropolitaines et aux municipalités locales dont le territoire est compris en tout ou en partie dans l'unité hydrographique visé par ce plan, afin qu'ils le prennent en considération dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées par la loi dans le domaine de l'eau ou dans tout autre domaine ayant une incidence sur l'eau.

Ainsi, la régulation des systèmes d'action liés aux approches collaboratives trouverait réponse dans une solution procédurale au problème de l'articulation du produit de la concertation entre porteurs d'intérêts à l'action des municipalités et MRC. Il s'agit en quelque sorte de parvenir à la définition d'un partenariat entre la société civile et l'État (national et local).

Certaines observations laissent cependant entrevoir que la définition d'un tel partenariat nécessite bien plus qu'une réflexion sur l'articulation entre le résultat du processus de collaboration (le PDE) et le mode de planification traditionnel qu'est le schéma d'aménagement. Quelques signes témoignent qu'il pourrait être ardu de poursuivre le développement du modèle de GIEBV sans considérer le processus collaboratif lui-même dans l'élaboration d'un partenariat public-civique. Entre autres, la distinction entre « État » et « société civile » semble poser problème dans la mise en œuvre de la collaboration.

Pour apprécier cette deuxième hypothèse, il importe de repositionner le recours à la collaboration dans son contexte historique. La gouvernance de l'eau a essentiellement été développée au Québec autour d'institutions publiques (Milot, 2008). L'État, historiquement, a pris en charge de nombreux enjeux hydriques. La société civile, de son côté, a initialement agi en marge de l'action publique produisant bon nombre d'actions cohérentes avec sa propre vision des problèmes les plus importants. Graduellement, et ce pour plusieurs raisons, l'État a fait appel à la société civile afin que cette dernière joue un rôle plus grand en appui à l'action publique. L'adoption de la PNE et la mise en place de la GIEBV se veulent en quelque sorte la consécration de cet appui dans le domaine de la gestion de l'eau. Néanmoins, en termes institutionnel, force est d'admettre que le modèle proposé ne s'inscrit pas pleinement dans le nouveau paradigme de la gouvernance en ne reconsidérant pas pleinement les rapports entre l'État et la société civile (Chevallier, 2003; Lévesque, 2003).

La volonté exprimée dans le discours de certains acteurs pour que la collectivité se dote elle-même d'institutions reflétant la dynamique locale se heurte à cette situation. La question de la légitimité de chacun des partenaires – l'État et la société civile – au sein de la gouvernance de l'eau est à ce sujet éclairante, et ce pour deux raisons. D'abord, le rôle joué par les administrations publiques locales (municipalités et MRC) est une préoccupation

partagée par l'ensemble des acteurs. En effet, le contexte municipal québécois laisse peu de marge de manœuvre aux élus locaux quant à l'élaboration de nouvelles institutions publiques. Par contre, les administrations publiques locales ont la responsabilité d'assurer la gestion de l'eau potable (municipalités) et d'aménager le territoire (MRC). La participation des représentants municipaux est ainsi pour plusieurs essentielle car ces derniers disposent de la légitimité de faire valoir les choix collectifs à l'échelle locale. Par contre, la présence d'élus au sein des approches collaboratives crée une certaine distorsion de l'idée de société civile. Le modèle québécois met donc en scène un modèle hybride entre société civile et administrations publiques locales. Cette importante caractéristique doit être considérée attentivement dans la définition d'un partenariat public-civique, notamment dans le contexte administratif québécois.

Ensuite, la participation des autres représentants de l'État – fonctionnaires des divers ministères et directions régionales concernés par la gestion de l'eau – se doit d'être analysée attentivement. Le modèle participatif de la GIEBV confère en effet aux représentants du gouvernement du Québec un rôle d'accompagnateur – non votant – devant faire état des responsabilités qui sont les leurs, faire rapport de l'application des réglementations pertinentes, rendre accessible l'information gouvernementale et contribuer à l'identification de solutions. Pour plusieurs, ces fonctions sont au cœur de la quête de légitimité des OBV. Plus encore, le rôle effectif que jouent plusieurs experts au sein des comités techniques dépasse souvent le simple accompagnement de l'action de la société civile. Si les responsables publiques de la gouvernance de l'eau au sein de l'administration publique provinciale sont relativement distants de l'action effective des OBV, les fonctionnaires postés en région sont beaucoup plus actifs que ne le suppose le modèle collaboratif élaboré par l'État. Cette observation rejoint la remarque de Behn (1999) au sujet de l'action effective des fonctionnaires publics, souvent hors du paradigme traditionnel de l'administration publique :

Although it has been true under the rules of traditional public administration paradigm that civil servants are not supposed to make policy, they often do. [...] Typically, they disclaim that they are doing any such thing. They insist that they are merely filling in the administrative details of overall policies established by the political process. For over hundred years, we have continued to maintain the fiction that civil servants do not make policy. It is a most convenient (though precarious) fiction. For once we confess to the unpleasant reality that, for civil servants to do their job, they must make policy decisions, we have to discard the public administration paradigm.

L'étude de la dynamique organisationnelle de la mise en œuvre de la GIEBV montre que l'élaboration d'un partenariat public-civique en matière de gouvernance de l'eau implique une

réflexion qui dépasse la question de l'arrimage des PDE aux Schémas d'aménagement. Le partenariat envisagé se doit de considérer également la GIEBV en tant que processus à mettre en œuvre ainsi que la nécessité de revoir les fonctions légitimes de chacun des partenaires. Particulièrement, nos travaux soulignent la distorsion qui existe entre le rôle théorique des élus et fonctionnaires publics et le rôle effectif qu'ils remplissent localement dans le cadre de la gouvernance de l'eau. Cette réflexion est particulièrement importante si l'on accepte que les collectivités s'inscrivent de manières variées dans la gouvernance de l'eau et que cette gouvernance sera ultimement composée de repères sociétaux et communautaires.

L'idée d'un partenariat entre État et société civile doit cependant être envisagée avec précaution en ce qui a trait au rôle des acteurs privés, détenteurs d'intérêts envers l'utilisation de la ressource eau et souvent responsables d'une partie de sa dégradation qualitative ou quantitative. En effet, il apparaît important de souligner la possibilité pour ces acteurs de se « fondre » dans la société civile et d'y voir une possible responsabilisation indirecte. Or, bon nombre d'initiatives en environnement – il n'est pas ici question de débattre sur leur valeur – émergent de partenariat public-privé ou civique-privé où les acteurs économiques sont clairement identifiés comme éléments particuliers de la société civile.

Conclusion

L'intégration d'éléments caractéristiques du nouveau paradigme de la gouvernance aux politiques publiques environnementales est un défi imposant, qui implique selon nous une rupture par rapport aux façons traditionnelles d'envisager le rôle de l'État. En observant le cas de la gestion de l'eau au Québec, nous affirmons que la planification de la gestion de l'environnement, si elle veut faire une place aux approches collaboratives, doit envisager des dynamiques sociales locales variées qui se structureront de manière asymétrique autour de repères sociétaux et communautaires.

Cette reconnaissance des implications du recours à la collaboration dans les politiques publiques implique de reconsidérer le rôle de l'État. D'abord, l'État central se doit d'envisager l'impact réel du recours à la collaboration dans ses plans, politiques et programmes, car cette collaboration se doit dorénavant d'être envisagée comme instrument d'action publique et non comme seule conséquence d'une dynamique sociale locale. Ensuite, en se basant sur le contexte québécois, le rôle des administrations publiques locales, de même que des fonctionnaires publics en régions, s'avère être beaucoup plus important que ne le supposait le modèle collaboratif élaboré par l'État.

L'étude de la mise en œuvre de la gouvernance de l'eau au Québec témoigne de l'importance de définir avec la plus grande précaution le partenariat devant unir l'État à la société civile. Ce

partenariat se doit d'être cohérent avec les conséquences de recourir aux approches collaboratives. Enfin, ce partenariat doit envisager la collaboration comme étant une condition nécessaire, mais non suffisante, à une gestion durable de l'eau. La collaboration pourra alors s'ajouter à la coercition, l'incitation et la sensibilisation, comme outils planifiés d'une gouvernance de l'environnement plus efficace.

Remerciements

L'auteur remercie Laurent Lepage, professeur à l'Institut des sciences de l'environnement de l'Université du Québec à Montréal, avec qui les échanges ont contribué à consolider plusieurs idées développées dans ce texte. L'auteur remercie également le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada qui a permis par le programme de Bourse d'études doctorale de réaliser les études empiriques sur lesquelles se base ce texte.

Bibliographie

- Agrawal, A. et C. C. Gibson (éd.), 2001, *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender and the State in Community-Based Conservation*, New Brunswick, Rutgers University Press, 232 p.
- Agrawal, A. et M. C. Lemos, 2007, "A Greener Revolution in the Making?: Environmental Governance in the 21st Century", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 49, No 5, pp. 36-45.
- Behn, R. D. 1999, "The New Public-Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", *International Public Management Journal*, Vol. 1, No. 2, pp. 131-165.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe, 2003, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil, 357 p.
- Chevallier, J., 2003, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? », *Revue française d'administration publique*, Vol. 1-2, No 105-106, pp. 203-217.
- Crozier, M. et E. Friedberg, 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 500 p.
- Dorcey, A. H.J. et T. McDaniels 2001, "Great Expectations, Mixed Results: Trends in Citizen Involvement in Canadian Environmental Governance", Dans E.A. Parson (éd.), *Governing the Environment*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 249-301.
- Durant, R. F., 2004, *Reconnecting with Stakeholders*, dans Durant, R.F., D. J. Fiorino et R. O'Leary (éd.) *Environmental Governance Reconsidered*, Cambridge, The MIT Press, p. 177-182.
- Fisher, F., 2000, *Citizen, Experts, and the Environment: the Politics of Local Knowledge*, Durham, Duke University Press, 304 p.
- Grumbine, R. E., 1994, "What Is Ecosystem Management?", *Conservation Biology*, Vol. 8, No 1, pp. 27-38.
- Janowitz, M., 1975, "Sociological Theory and Social Control" *The American Journal of Sociology*, Vol. 81, No 1, pp. 82-108.
- Korfmacher, K. S., 2001, "The Politics of Participation in Watershed Modeling", *Environmental Management*, Vol. 27, No 2, pp. 161-176.
- Larrue, C., 2000, *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Paris, L'Harmattan, 208 p.
- Lepage, L., 1997, « Note sur l'administration de l'environnement », Dans P. Tremblay (éd.), *L'État administrateur : modes et émergences*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, pp. 403-418.
- Mayntz, R., 1998, "New Challenges to Governance Theory", Dans H. P. Bang (éd.), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester University Press, pp. 27-40.
- Milot, N., 2008. « La gouvernance des cours d'eau au Québec : un état des lieux » Dans C. Choquette et A. Létourneau (éd.) *La gouvernance de l'eau au Québec*, Montréal, Éditions Multi-Monde, pp. 183-202.
- Milot, N., 2009, *Les défis de l'articulation d'un modèle de gouvernance de l'eau développé par l'État et des dynamiques sociales locales*, Thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, Montréal, 181 p.
- Milot, N. et L. Lepage, 2007, "The integrated management of the St. Lawrence River: a social experiment in public participation", *Quebec Studies*, No 42, pp. 17-30.
- Mullen, M. W. et B. E. Allison, 1999, "Stakeholder Involvement and Social Capital: Keys to Watershed Management Success in Alabama" *Journal of the American Water Resource Association*, Vol. 35, No 3, pp. 655-662.
- Paquet, G., 2005, *Gouvernance : une invitation à la subversion*. Montréal, Liber, 392 p.
- Pretty, J., 2002, "Social Capital and the Collective Management of Resources" *Science*, Vol. 302, pp. 1912-1914.
- Québec, 2002, *L'eau, la vie, l'avenir : Politique nationale de l'eau*, Québec, Gouvernement du Québec, 94 p.
- Québec, 2008 *Projet de loi 92*
- Sabatier, P. A., W. Focht, M. Lubell, Z. Trachtenburg, A. Vedlitz et M. Matlock, 2005, "Collaborative Approaches to Watershed Management", Dans Sabatier, P. A., W. Focht, M. Lubell, Z. Trachtenburg, A. Vedlitz et M. Matlock (éd.), *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, The MIT Press, pp. 3-21.
- Sabel, C., A. Fung et B. Karkkainen, 2000, *Beyond Backyard Environmentalism*, Boston, Beacon Press, 117 p.
- Selman, P., 2001, "Social Capital, Sustainability and Environmental Planning", *Planning Theory & Practice*, Vol. 2, No 1, pp. 13-30.
- Simard, L., 2006, « Négocier l'action et l'utilité publiques : Les APC du transport de l'électricité en France et au Québec » *Négociations*, Vol. 2006/2, No 6, pp. 99-112.
- Scheberle, D., 2004, "Devolution", Dans Durant, R., D. J. Fiorino et R. O'Leary (éd.), *Environmental Governance Reconsidered : Challenges, Choices, and Opportunities*, Cambridge, The MIT Press, pp. 364-392.
- Slocombe, D. S., 1993, "Environmental Planning, Ecosystem Science, and Ecosystem Approaches for Integrated Environment and Development" *Environmental Management*, Vol. 17, No 3, pp. 289-303.
- Tonnies, F., 1977, *Communauté et société : catégories fondamentales de la sociologie pure*. Paris, Retz, Traduction de l'édition originale allemande (1887), *Gemeinschaft und gesellschaft*, 285 p.
- Vaillancourt, J.-G., 1992, "Deux nouveaux mouvements sociaux québécois : le mouvement pour la paix et le mouvement vert", Dans Daigle, G. et G. Rocher (éd.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 791 à 807