



La gestion intégrée de l'eau et du territoire par la gouvernance participative

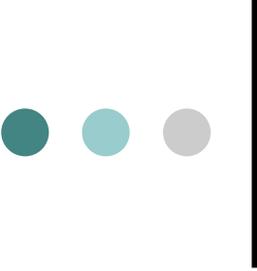
Les obstacles et les conditions gagnantes

18 mai 2006

ACFAS

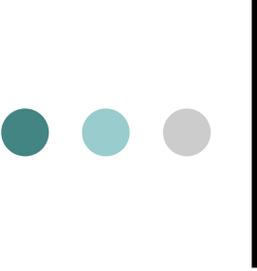
Jean-Paul Raïche

McLeclerc



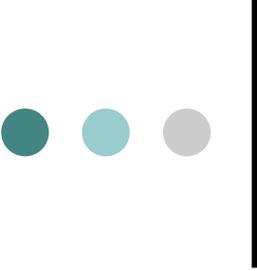
Plan de la présentation

- Politique nationale de l'eau
- Nouveau paradigme
- Obstacles à la gestion intégrée par des OBV
- Un contexte: la décentralisation politique et les CRÉ
- Légitimité des OBV
- Conditions gagnantes pour la gestion intégrée par les OBV



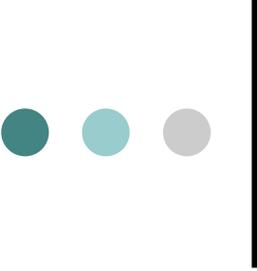
Politique nationale de l'eau

- *Politique nationale de l'eau* en novembre 2002 : Réformer la gouvernance de l'eau
 - Implanter la gestion des usages de l'eau par bassin versant.
 - Favoriser une gestion intégrée plutôt que sectorielle.
 - Mettre en place la gouvernance participative de l'eau dans le respect des prérogatives de gestion déjà existantes aux différents paliers politiques.



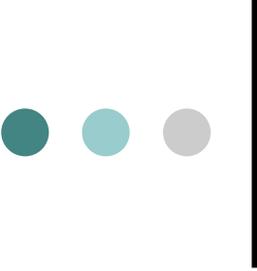
Nouveau paradigme (1/4)

- Changement de paradigme par rapport
 - Au cadre territoriale d'intervention : le bassin versant
 - Au processus de gestion : la gouvernance participative
 - Aux valeurs communautaires et environnementales des acteurs : la concertation et la conciliation



Nouveau paradigme (2/4)

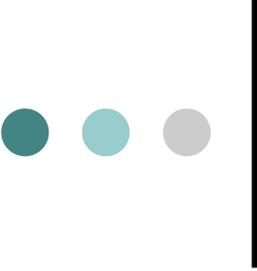
- Cadre territoriale d'intervention: le bassin versant
 - Ce qui fait surgir **des espoirs** par rapport
 - au sentiment d'appartenance territoriale
 - Mais aussi **des inquiétudes** par rapport
 - aux divisions administratives traditionnelles
 - en plus d'attirer l'attention sur l'obligation de la prise en considération de l'amont et de l'aval de la territorialité.



Nouveau paradigme (3/4)

○ **Gouvernance territoriale**

- Intègre les acteurs de la société civile; elle est participative (CA comprend les élus municipaux régionaux et les acteurs économiques et communautaires)
- Oblige la reconnaissance des interrelations conflictuelles entre les acteurs et leur volonté de pouvoir.
- Exige une conciliation des intérêts dans une optique d'intégration des orientations et des décisions pour la sauvegarde et l'amélioration de la ressource eau.

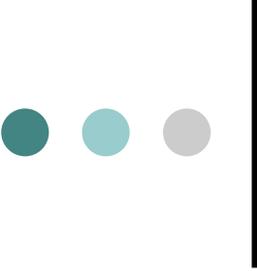


Nouveau paradigme (4/4)

- Nouvelles valeurs communautaires et environnementales
 - Dans un contexte où
 - L'État est de plus en plus décentralisé.
 - L'efficacité des politiques et des réglementations même déconcentrées est régulièrement remise en question.
 - Valeurs de concertation régionale pour arriver à des accords et de conciliation pour réaliser des rapprochements en cas de désaccord.



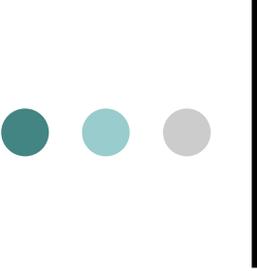
Les obstacles à la gestion intégrée de l'eau



Éléments problématiques internes aux OBV

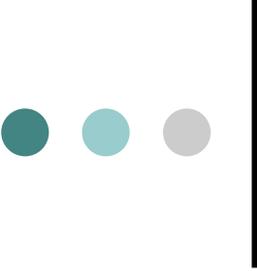
Certains obstacles proviennent des OBV :

- De la perception que les acteurs ont d'eux-mêmes, de leur mission et des mandats définis dans la PNE.
(gouvernance, gestion ou interventions environnementales)
- Du refus parfois de réaliser cette mission et ces mandats dans le cadre politique et financier dans lequel l'État les a maintenus depuis la PNE.



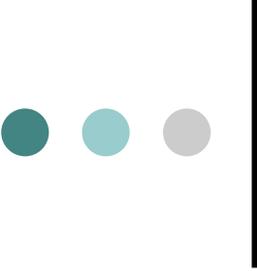
Éléments problématiques structurels et intrinsèques (1/6)

- Comment réaliser une véritable gestion intégrée de l'eau?
 - Les organismes de bassin versant (OBV) sont **absents sur la très grande partie du territoire québécois.**
 - La **mission des OBV** est définie de manière ambiguë par ses membres et souvent incomprise par les élus politiques.
 - Gouvernance, gestion ou interventions environnementales



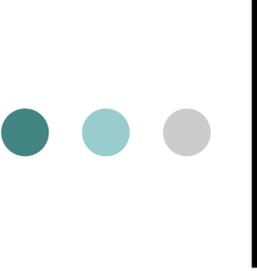
Éléments problématiques structurels et intrinsèques (2/6)

- Comment réaliser une véritable gestion intégrée de l'eau?
 - **L'arrimage avec la gouvernance du Saint-Laurent** n'est pas précisé soit dans les structures ou soit dans les mandats.
 - Les actions sur le terrain, réalisées par des organismes autonomes, sont financées sans **aucune planification** avec les OBV et donc effectuées de manière encore sectorielle.



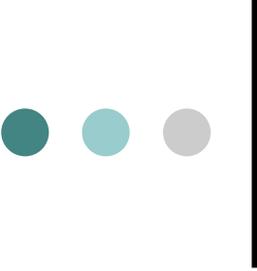
Éléments problématiques structurels et intrinsèques (3/6)

- Comment réaliser une véritable gestion intégrée de l'eau?
 - Aucune règle légale n'existe pour exiger des **MRC de tenir compte des *Plans directeurs de l'eau***.
 - Les OBV ont un **statut d'OBNL** dans un contexte de décentralisation des rôles de l'État.
 - Le **MDDEP n'a pas fait un bilan** de cette implantation de la gestion de l'eau par bassin versant et n'a produit **aucune vision d'avenir**.



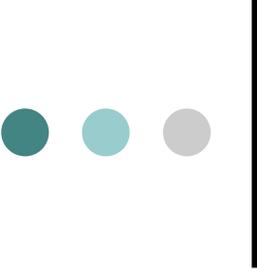
Éléments problématiques structurels et intrinsèques (4/6)

- Comment réaliser une véritable gestion intégrée de l'eau?
 - **Le financement** des OBV est non seulement inadéquat mais **non récurrent** d'une année à l'autre.
 - Les **critères d'évaluation pour la reddition de compte** des OBV ne sont pas fixés.
 - **Le suivi des conventions signées** par le MDDEP et les OBV n'est pas digne du sérieux qu'on devrait accorder à un organisme de gouvernance (décentralisation régionale de l'État).



Interrogations justifiées

- On est en droit de s'interroger :
 - La situation dans laquelle on a maintenu les OBV est-elle le reflet de l'improvisation du gouvernement, d'un constat d'impuissance ou d'une volonté d'échec?
 - Le MDDEP souhaite-t-il vraiment que l'on fasse la démonstration qu'un nouveau paradigme dans la gouvernance et la gestion de l'eau par bassin versant est possible au Québec?

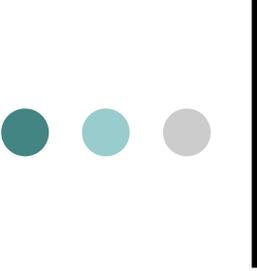


Conclusion: pertinence et patience

- Les réalisations de certains OBV nous font penser que les orientations de la PNE sont pertinentes et réalisables dans le contexte politique et organisationnel québécois.
- *On doit continuer dans la même voie mais avec les moyens appropriés pour atteindre l'efficacité de l'approche de la gouvernance participative du territoire par bassin versant sur l'ensemble du Québec.*



Un contexte nouveau : la décentralisation politique et les CRÉ

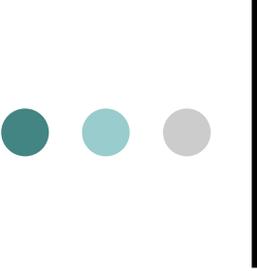


La décentralisation politique et les CRÉ

(1/8)

Depuis avril 2004 (donc après la PNE), a été instituée pour chaque région administrative une Conférence régionale des élus comme instance régionale de développement

- La CRÉ devient «l'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional.» (*Loi sur le ministère du développement économique et régional et de la recherche. Article 98*).
- Elle a le mandat
 - «d'évaluer les organismes de planification et de développement au palier local et régional, dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement,
 - de favoriser la concertation des partenaires dans la région et
 - de donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région.»

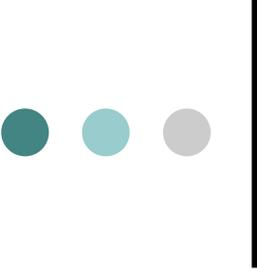


La décentralisation politique et les CRÉ

(2/8)

Depuis ce temps, les CRÉ mettent en place ou recommandent la mise en place de table de concertation ou de **commission régionale** ou encore participent à celles déjà existantes.

- Le Ministère des ressources naturelles et des forêts a proposé aux CRÉ, en février 2006, la possibilité de faire évoluer les commissions forestières vers des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Certaines CRÉ ont déjà instauré ces CRRNT, ou sont sur le point de le faire.
 - Quels seraient les mandats de ces tables de concertation? En plus de la forêt, des mines et de l'énergie, y inclura-t-on la ressource eau?

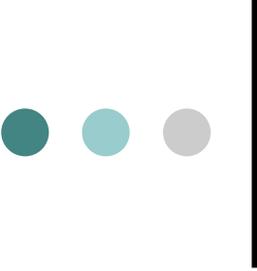


La décentralisation politique et les CRÉ

(3/8)

Constats

- «Le transfert des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités à une instance autonome et distincte» prônée par le livre vert sur la décentralisation est en voie de se concrétiser.
- On semble privilégier la **décentralisation politique** en confiant les mandats à des dirigeants élus au suffrage universel plutôt que la **décentralisation administrative** à un organisme à personnalité juridique distincte définie par des lois certes mais dont des liens de subordinations importants sont maintenus. (*Livre vert : Décentralisation, un choix de société*, Ministère du Conseil exécutif, 1995).

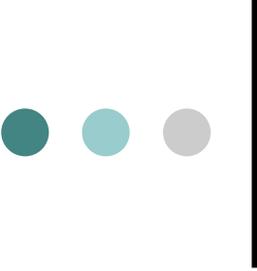


La décentralisation politique et les CRÉ

(4/8)

OBV: des instances régionales sous influence de l'État

- **Les OBV sont des instances hybrides entre la décentralisation administrative et la déconcentration («La déconcentration ne crée pas d'instances autonomes et indépendantes »).**
 - **puisque'ils sont des OBNL autonomes non définis dans une loi,**
 - **mais dont le contrôle gouvernemental est indirect par l'imposition de la mission et des mandats des OBV et du respect d'un cadre de référence, le mode de financement, l'encadrement par les directions locales des ministères, les conventions de reddition de compte et l'approbation du PDE par le gouvernement.**
- ***Nous sommes convaincu que la reconnaissance légale des OBV modifierait cette situation ambiguë en les inscrivant dans une véritable décentralisation administrative.***

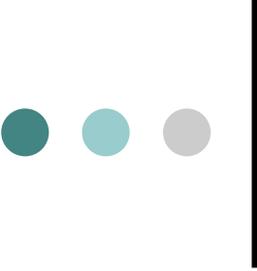


La décentralisation politique et les CRÉ

(5/8)

Une réflexion s'impose sur les relations qui doivent s'établir entre les CRÉ et les OBV :

- Les OBV ont un mandat **de gouvernance régionale** en élaborant un Plan directeur de l'eau et en le réalisant par des contrats de bassin.
- Ils interviennent sur des **territoires naturels**, et non administratifs comme pour les CRÉ.
- Les **élus municipaux y siègent** pour le tiers des élus.
- Les OBV **sont imputables au gouvernement** car ils sont financés par le MDDEP en fonction d'une convention et ils ont alors des devoirs de reddition de compte.



La décentralisation politique et les CRÉ

(6/8)

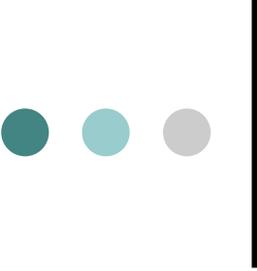
Problématique de territorialité :

Les limites administratives ne sont pas les limites naturelles des bassins versants.

- Plusieurs OBV sont présents sur un même territoire administratif d'une CRÉ et un OBV peut couvrir un territoire où sont présentes plusieurs MRC.

Par exemple, 4 OBV reconnus prioritaires travaillent sur le territoire de la CRÉ du Centre-du-Québec et 12 MRC sont présentes sur le bassin versant de la Saint-François et de la Yamaska, 8 sur celui de la Nicolet et 6 sur celui de la Bécancour. À l'exception du bassin versant de la Bécancour qui s'étend sur deux régions administratives, les autres s'étendent sur trois.

- Les territoires naturels sous juridiction d'un OBV devraient autant que possible se superposer au territoire administratif d'une CRÉ. La création des nouveaux OBV devra y être attentif.

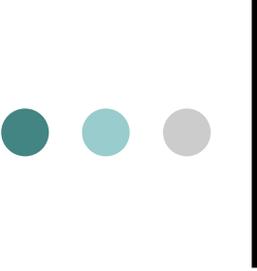


La décentralisation politique et les CRÉ

(7/8)

Les OBV doivent malgré ces contraintes territoriales établir des relations avec les CRÉ **à condition de respecter le principe de subsidiarité.**

- Les CRÉ pourraient soit dans le cadre des CRRNT ou soit dans le cadre de nouvelles Commissions régionales de l'eau, où seraient présents les OBV de leur territoire administratif, reconnaître la mission et les mandats des OBV en n'intervenant pas directement dans leur champ de compétence.



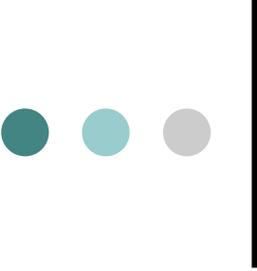
La décentralisation politique et les CRÉ

(8/8)

- Les **commissions régionales** permettraient d'harmoniser les interventions des OBV du territoire et de financer certaines interventions selon une planification régionale efficace.
 - Le projet d'entente de collaboration accepté et financé par la CRÉ du Centre-du-Québec et autres partenaires pour l'amélioration de la qualité de l'eau et des écosystèmes de quatre sous-bassins versants du Centre-du-Québec est un bon exemple de partenariats interbassins œuvrant sur un même territoire administratif d'une CRÉ.

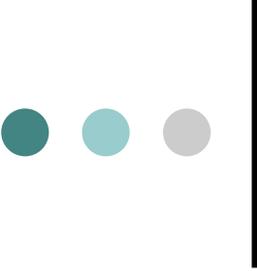


La légitimité des OBV



Légitimité des OBV (1/6)

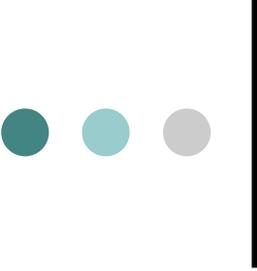
- On reproche parfois aux OBV leur **déficit démocratique**.
- On insiste sur le fait que certains membres des CA des OBV ne sont pas élus démocratiquement par la collectivité citoyenne.



Légitimité des OBV (2/6)

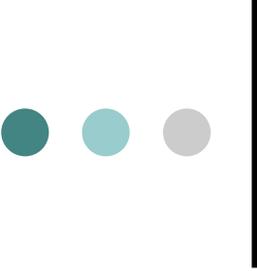
La gouvernance participative trouve sa reconnaissance légitime en d'autres lieux que le suffrage universel.

- Elle fait référence :
 - à l'ouverture des réseaux d'influence et à la création de partenariats régionaux,
 - à la diversification et à la différenciation des acteurs impliqués,
 - à la mobilisation et à la participation active des groupes d'intérêts,
 - à la concertation comme mode de décision et de résolution de conflits,
 - à la recherche de cohésion sociale par le dialogue,
 - à la régulation par le consensus plutôt que par la réglementation.



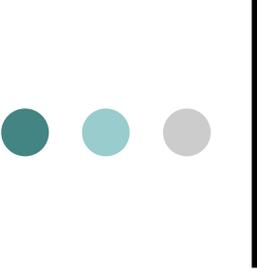
Légitimité des OBV (3/6)

- La légitimité des OBV s'ancre dans l'investissement des groupes d'intérêts de la société civile,
 - investissement pondéré par la concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire en particulier avec les gestionnaires municipaux.
- Elle s'inscrit dans des mandats, à savoir l'élaboration de PDE et l'établissement de partenariats pour la réalisation d'interventions contractuelles,
 - mandats donc qui n'empiètent pas sur la gestion tout en orientant toutefois les modalités de gestion du territoire.
- Elle s'appuie sur la nécessaire consultation du public sur les orientations et les choix d'actions des OBV.



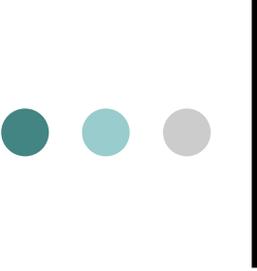
Légitimité des OBV (4/6)

- *Elle s'appuie donc sur*
 - la mobilisation des intérêts des acteurs et leur conciliation à la table de concertation
 - la recherche de l'accord des citoyens et des groupes de la société civile consultés
 - sur les objets mêmes qui relèvent des mandats des OBV, en particulier le Plan directeur de l'eau et
 - sur les orientations et les actions à réaliser dans cette gouvernance territoriale.



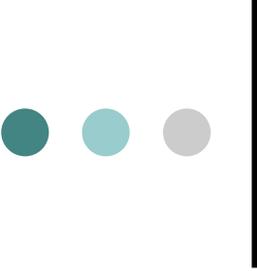
Légitimité des OBV (5/6)

- De plus, la **légitimité démocratique** est garantie par
 - la présence des élus municipaux sur les CA des OBV;
 - l'exigence d'imputabilité par
 - la reddition de compte au MDDEP;
 - la signature de convention par les OBV;
 - l'obligation de respecter un *Cadre de référence*;
 - l'exigence de faire accepter le PDE par le gouvernement



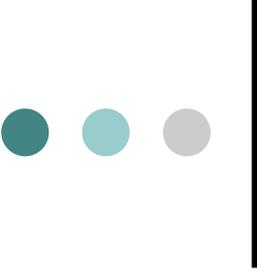
Légitimité des OBV (6/6)

- Cette forme de démocratie internalise les conflits sociaux potentiels et favorise la gouvernance intégrée du territoire.
- Elle peut désamorcer les oppositions des intérêts divergents du fait de l'existence d'un lieu de conciliation concertée de ces intérêts.



Conditions gagnantes

- Quelles seraient les conditions gagnantes pour réaliser la véritable gouvernance et gestion intégrée par les OBV?
- Des actions relèvent des OBV elles-mêmes, d'autres du MDDEP et du gouvernement et d'autres des MRC et des CRÉ.



Conditions gagnantes

Par l'ensemble des OBV, ROBVQ et MDDEP

- Préciser la mission de gouvernance participative des OBV

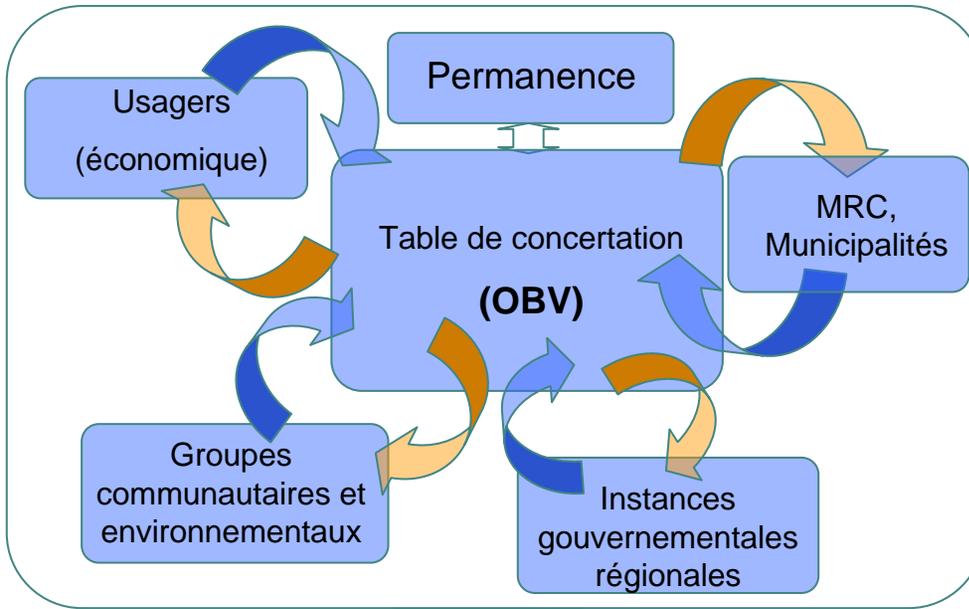
(...)la gouvernance se présente comme une partie de la solution au problème de l'érosion de la cohésion sociale. La mise en œuvre de la notion de gouvernance est censée contribuer à éviter le désintérêt des citoyens à l'égard de la chose publique en mettant l'accent sur la participation de la société civile aux prises de décisions et à améliorer l'efficacité de la gestion du secteur public par l'action en réseaux et en partenariat. (Denis Saint Martin. «La gouvernance comme conception de l'État de la «troisième voie» dans les pays anglo-saxons » dans La gouvernance, Un concept et ses applications. Page 87.)

Gestion intégrée de l'eau

Gouvernance étatique

- *Politique nationale de l'eau (PNE)*
- Lois (LQE, LAU)
- Règlements

Gouvernance participative



Gestion régionale

- MRC
Municipalités (SAD, RCI)
- Usagers économiques et institutionnels
- Directions régionales ministérielles

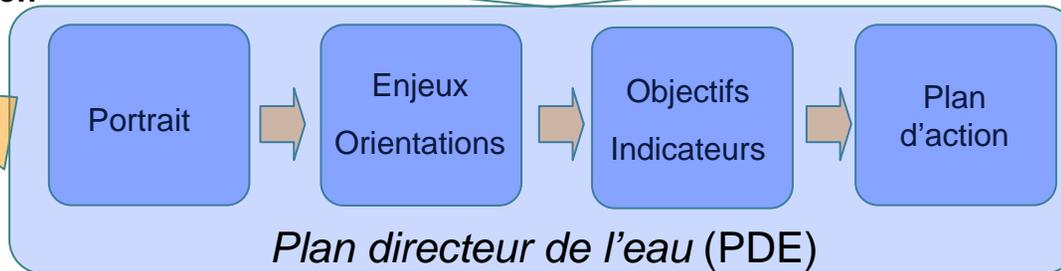
Groupes d'intervention communautaire

Partenariats

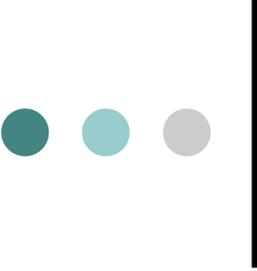
Contrats de bassin

Actions concertées avec tous les intervenants

Approbation du PDE



Plan directeur de l'eau (PDE)



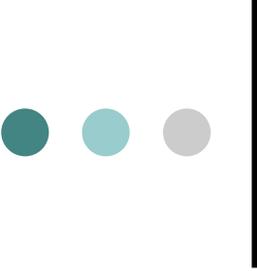
Conditions gagnantes

- **Gestion intégrée de l'eau**

- Processus permanent basé sur la **gouvernance participative** et la concertation de l'ensemble des acteurs (élus politiques, secteurs économique et communautaire) pour une **planification globale** et une **meilleure harmonisation des mesures de protection et d'utilisation des ressources** de l'écosystème dans l'optique de développement durable.

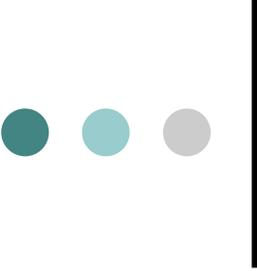
- **Gouvernance participative**

- **Planification** réalisée par les acteurs de la société civile qui, par la biais d'une table de concertation, définissent des objectifs et voient à la résolution des conflits afin que les gestionnaires (MRC, municipalités, industries, agriculteurs, etc.) réalisent des actions pour l'atteinte d'un développement durable.



Conditions gagnantes

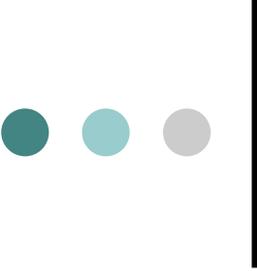
- **L'OBV n'est pas un organisme de gestion**, (à savoir un organisme dont les mandats sont de gérer ou de réglementer et de contrôler certains usages de l'eau)
- **Ni un organisme environnemental** (à savoir un organisme d'intervention qui réalise des actions concrètes sur le terrain dans le but de maintenir, transformer ou améliorer l'environnement et/ou les composantes nécessaires à son équilibre)
- **Les OBV sont des tables de concertation, de conciliation des orientations et de planification multisectorielle, en vue de la création de partenariats pour la mise en œuvre d'une gestion intégrée de l'eau.**



Conditions gagnantes

Par les OBV

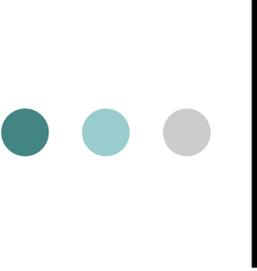
- Réaliser en priorité, malgré leur financement réduit, la mission et les mandats qui leur sont fixés
- Mettre en place un comité technique d'accompagnement pour l'élaboration du PDE (chercheurs, représentants des directions régionales des ministères, aménagistes des MRC...)
- Créer des partenariats avec les MRC, les municipalités, les CRÉ, les CRE, les groupes environnementaux...
- Réaliser des consultations publiques efficaces
- Rendre des comptes au gouvernement et à la communauté
- Développer des outils et respecter les conditions de conciliation et de concertation
- Accompagner le ROBVQ dans la promotion de la gouvernance et de la GIEBV sur l'ensemble du territoire québécois



Conditions gagnantes

Par le MDDEP

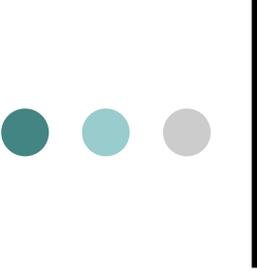
- Favoriser la création d'OBV sur l'ensemble du territoire québécois.
- Reconnaître les OBV (mission, mandats, structure) dans la LQE.
- Reconnaître les PDE dans la LQE et la LAU et leur harmonisation avec d'autres documents de planification territoriale (par exemple avec les SAD).
- Financer adéquatement les OBV.
- Appuyer régionalement les OBV.
- Définir des critères de reddition de compte des OBV au gouvernement et à communauté propre à un organisme de gouvernance.



Conditions gagnantes

Par les MRC et les CRÉ

- Reconnaître le rôle des OBV dans la réalisation de la gouvernance et de la gestion de l'eau sur les bassins versants de leur région administrative.
- Intégrer des OBV sur les Commissions régionales
- Fournir l'information dont ils disposent afin de permettre la production d'un PDE crédible et efficace (du diagnostic aux orientations).
- Participer aux efforts de concertation des acteurs et aux mécanismes de consultation et d'information du public.
- Participer à la réalisation du PDE par les contrats de bassins



MERCI

Pour toutes informations:

418-521-3878 poste 4866

McLeclerc

Maîtrise en Analyse de politiques publiques

Jean-Paul Raîche

PhD en philosophie