

La gouvernance environnementale locale : où est le timonier ?

CHRISTIANE GAGNON

Professeure-chercheure au
Département des sciences humaines
à l'Université du Québec
à Chicoutimi; courriel:
cgagnon@uqac.quebec.ca

MARIE-JOSÉ FORTIN

Assistante de recherche au
Département des sciences humaines
à l'Université du Québec
à Chicoutimi; courriel:
mjfortin@uqac.quebec.ca

RÉSUMÉ • Nombre d'acteurs des petites collectivités réclament plus de pouvoir sur la gestion des ressources naturelles locales, conçues comme la base de leur économie. Pour les fins de cet article, nous explorons, à la manière d'un essai, le concept de gouvernance environnementale locale. Ce nouveau construit permet une réflexion critique sur l'état du local par rapport aux pratiques réelles des acteurs dans leur quête de maîtrise sociale du territoire. Pour ce faire, sept indicateurs de gouvernance environnementale locale ont été identifiés. Les données proviennent de deux corpus de recherche et d'observations terrain auprès de collectivités rurales en région dite « ressource ». Il ressort de cet essai que le leadership des collectivités territoriales en matière de gestion de l'environnement est peu affirmé et que l'intégration entre environnement, aménagement du territoire et développement durable reste à faire, de façon encore plus percutante à l'échelle locale. Enfin, les auteures dégagent quatre recommandations adressées aux collectivités territoriales.

ABSTRACT • Numerous actors in small communities are demanding greater control over the management of local natural resources, which they see as fundamental to their communities. This article, written in the form of an essay, explore the concept of local environmental governance, a new construct which permits critical analysis with respect to the actual practices of local actors in their quest for greater social control over their territories. To this end, seven indicators of local environmental governance based on data from two bodies of research and field observations gathered from rural communities located in a so-called « resource region » were identified. What emerges is that municipality leadership has asserted itself very little in terms of environmental management and that the integration of environment, land use planning, and sustainable development remains to be done. Four recommendations addressed to local communities are proposed.

INTRODUCTION

« Gouverner, c'est prévoir¹. » Exercer une gouvernance environnementale, c'est gouverner le territoire avec prévoyance, gérer les ressources selon les principes de prudence écologique, de respect des besoins humains vitaux, de cycles temporels longs et d'interdépendance territoriale. Sous cet angle, la gouvernance ne se limite pas à un ensemble d'actes administratifs, mais sous-tend un acte politique au sens d'une conduite collective éclairée, intégrant de multiples territoires (du local au global), ressources (eau, air, sol) et temporalités (d'hier à demain). L'ensemble des acteurs sociaux sont interpellés : ils agissent sur les usages des ressources et sur l'orientation des aménagements en y exerçant une maîtrise appropriée de leurs territoires. La gouvernance environnementale par les acteurs sociaux soutient le développement local viable (Gagnon, 1994). Viable plutôt que durable, car la viabilité, selon nous, transcende la stricte temporalité pour intégrer la qualité de la vie, le rôle des acteurs et de leurs valeurs.

L'Agenda 21 (CNUED, 1993), objet d'un consensus international, met d'ailleurs en exergue le rôle crucial des communautés locales dans la gestion écologique de l'environnement et des ressources. Les planificateurs, les gestionnaires tout comme les acteurs sociaux agissent alors à l'échelle du projet, du local / régional pour amorcer des changements dans les pratiques non souhaitables (Godard, 1998). Au Québec, des organismes comme Solidarité Rurale ou encore l'Union des municipalités soulignent l'importance, pour le développement des petites collectivités, d'avoir une meilleure emprise sur l'accès, l'aménagement et la gestion des ressources et du territoire d'appartenance. Nombre d'acteurs des petites collectivités réclament plus de pouvoir sur la gestion des ressources naturelles locales, conçues comme la base de leur économie (Rapport du Comité sur les communautés rurales, 1996, p. 74-76).

C'est dans cet esprit que nous avons associé à la sphère de la gouvernance locale celle de l'environnement. Nous lui avons donné une extension, peu commune, qu'il ne faudrait pas voir comme uniquement sectorielle. La gouvernance environnementale est une construction qui permet d'explorer, dans le cadre de cet article, le rôle central des communautés locales et de leurs leaders dans l'émergence d'un paradigme humaniste de développement dont la qualité de l'environnement est un substrat incontournable. La gouvernance environnementale locale ne signifie pas non plus que la gestion écologique de l'environnement ne requiert que l'action du local : elle en fait plutôt un maillon central et non pas le dernier échelon de l'administration publique.

Pour les fins de cet article, nous explorons, à la manière d'un essai, ce nouveau construit qui tente de faire le pont entre l'idéal théorique porté par les tenants d'un nouveau modèle de développement et les pratiques réelles des acteurs. Le lecteur comprendra alors que le texte qui suit ne vise pas à étayer une problématique à partir de la littérature² mais plutôt à exposer une réflexion critique sur l'état du local par rapport à la maîtrise sociale du territoire. Notre réflexion s'est davantage nourrie d'observations terrain auprès de petites

collectivités³ et leurs organisations en région dite « ressource », quelque 20 ans après l'émergence du mouvement écologiste régional québécois, mouvement dont nous avons fait l'analyse précédemment (Klein et Gagnon, 1989). « Où est le timonier ? » ne sous-entend pas non plus qu'il n'y ait qu'un seul chef : il nous renvoie plutôt à l'exercice du leadership pluriel des communautés locales en matière d'environnement et, plus largement, de gestion territoriale.

Considérations méthodologiques

L'analyse et la confrontation des pratiques des collectivités, à la lumière du concept de gouvernance environnementale locale, s'appuient sur un corpus d'enquêtes issues de deux recherches sur le développement viable de communautés rurales de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean et des microrégions de la Haute-Côte-Nord et de Charlevoix-Est (voir figure 1). Une première recherche visait à identifier les impacts sociaux de la création de parcs nationaux de conservation⁴ sur le développement des communautés locales. Une deuxième investigation⁵ s'intéressait aux facteurs sociaux précédant la mise en place des initiatives de développement local (Brassard et Gagnon, 1999). Au total, plus d'une soixantaine d'entrevues semi-dirigées, durant en moyenne une heure trente, ont été réalisées de 1994 à 1996, auprès des leaders locaux de 35 municipalités rurales (voir figure 1). Mentionnons que ces petites collectivités ont une économie axée en grande partie sur l'exploitation des ressources naturelles, telles que la forêt, les ressources halieutiques ou l'agriculture. La qualité de l'environnement et des ressources, et ce, même dans le cas de l'exploitation touristique, devient donc une condition sine qua none au maintien des conditions de vie des ruraux.

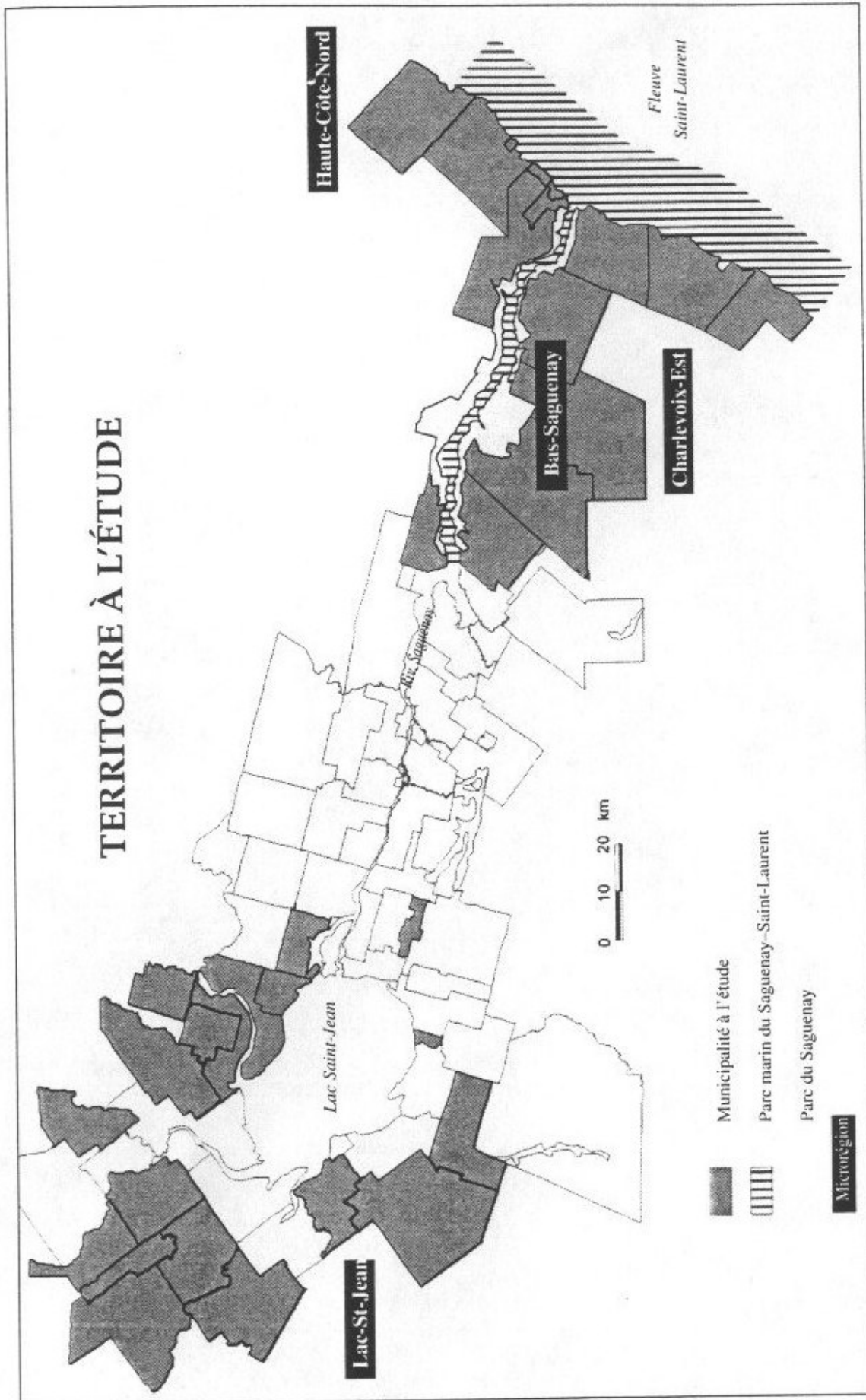
Ce sont donc les leaders locaux que nous avons interviewés, leurs stratégies, leurs perceptions face aux outils, aux défis et aux enjeux du développement viable. Ces leaders étaient soit des élus municipaux élus (N = 16), des gestionnaires municipaux (N = 19) ou encore des responsables de corporations de développement local ou touristique (N = 31). Nous partions du postulat que les leaders, par leur fonction ou leur représentativité, sont des agents potentiels de changement social qui connaissent les pratiques en vigueur dans leur communauté ou les orientations à venir (Prévost, 1998; Proulx, 1998a). À ces entrevues se sont ajoutées l'analyse des plans d'urbanisme et des schémas d'aménagement, les observations terrain, ainsi qu'une revue documentaire autour de la mise en place des parcs nationaux.

Des indicateurs de gouvernance environnementale locale

Afin de répondre au questionnement en titre, sept sous-questions sont brièvement explorées. Elles sont loin d'épuiser le sujet. Toutefois, elles sont ici envisagées comme des indicateurs⁶ de la gouvernance environnementale locale :

- Quelle conception les leaders locaux ont-ils du développement durable ?

Figure 1



- Dans les procédures d'aménagement du territoire, quelle place est faite à l'environnement ?
- Quelles sont les mesures utilisées pour conserver les ressources ?
- Comment les leaders locaux gèrent-ils la ressource eau ?
- Quels sont les territoires de la gouvernance locale ?
- Qui gère les ressources ?
- Comment les communautés sont-elles associées à la gestion d'un environnement durable ?

Après avoir traité de ces questions, quelques recommandations seront énoncées en conclusion, en vue de mieux soutenir l'exercice des capacités de gouvernance environnementale à l'échelle locale par les collectivités territoriales.

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE VU PAR LES LEADERS LOCAUX : D'ABORD ASSURER LA PÉRENNITÉ DE LA COMMUNAUTÉ

C'est un lieu commun de lire qu'il existe nombre de définitions du développement durable (DD), à l'image d'une auberge espagnole. Mais, il ne faut pas y voir un aspect négatif mais plutôt la construction d'un nouveau paradigme (Waaub, 1991), dont l'orientation est encore à préciser. La compréhension fournie par les leaders locaux, questionnés sur la signification du développement durable, illustre bien la difficulté de circonscrire ce paradigme. Une gestionnaire municipale résume ainsi cette difficulté : « Ils en parlent beaucoup dans l'*ÉcoSommet*⁷ (1996). On a cherché une définition pendant longtemps. J'ai lu pendant trois pages et je n'ai pas trouvé ce que c'était ! Finalement, ils [*ÉcoSommet*] ont concrétisé en donnant des exemples de projets. » Ce qui n'empêche pas cette gestionnaire de définir ainsi le DD : « c'est aménager des choses sans nuire dans le futur à l'environnement, aussi bien social que physique ».

Malgré la popularité de ce concept dans les discours officiels, notre enquête a permis de constater que :

- un peu plus du tiers des répondants locaux n'avaient jamais entendu parlé du DD. Pour ceux qui en ont entendu parler, il leur est difficile d'en énumérer les grandes composantes ;
- un peu plus du tiers des répondants associent le développement durable à la conservation de l'environnement et à la pérennité des ressources naturelles ;
- le qualificatif durable est associé à la notion de pérennité, de « vision à long terme », mais davantage à la création d'emplois durables, de viabilité économique et de capacité d'autofinancement à long terme des projets mis sur pied.

Selon plusieurs des leaders rencontrés, la finalité du développement doit avant tout être de soutenir la vitalité sociale de la communauté, c'est-à-dire la possibilité pour les populations locales de travailler et de vivre « au pays ». D'ailleurs, un des principaux défis du milieu rural et des petites collectivités en région périphérique n'est-il pas la survie démographique de la communauté par le biais d'une offre d'emploi suffisante et diversifiée (Jean, 1997) ? Dans les communautés où il n'y a pas d'industrie structurante, c'est davantage par le biais des programmes gouvernementaux d'emplois, le plus souvent ponctuels, qu'ils réussissent à soutenir, à bout de bras et de façon précaire, l'emploi. Le concept de durabilité (durée) est alors mis à rude épreuve.

Malgré une signification plutôt restreinte, c'est-à-dire au premier degré, accordée par la grande partie des leaders locaux au concept de développement durable, la dimension environnementale se conjugue-t-elle avec les outils d'aménagement du territoire en place, compte tenu que ces derniers sont élaborés par des experts et approuvés par des instances supérieures ?

L'ENVIRONNEMENT ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE FAIBLE INTÉGRATION

La protection de l'environnement est désormais un thème récurrent dans les orientations des plans d'urbanisme (N = 14) et des schémas d'aménagement (N = 3) étudiés. Toutefois, une analyse des énoncés généraux révèle leur caractère vague et parfois même contradictoire. Cette assertion en témoigne : « Conserver et renforcer l'exploitation des ressources naturelles ». Des 44 énoncés environnementaux des plans d'urbanisme recensés, nous distinguons neuf principaux lieux d'intervention : 1) l'environnement (général), 2) le paysage et ses aspects visuels, 3) la forêt, 4) le patrimoine historique, 5) les sols agricoles, 6) les ressources naturelles, 7) le récréotourisme, 8) la qualité de vie et 9) le cadre bâti. Des mesures concrètes y sont parfois rattachées, telle une bande de protection autour des tourbières ; mais la plupart du temps, dans les plans d'urbanisme, il y a peu de propositions structurantes et concrètes pour l'intégration de l'environnement et dans le processus de l'aménagement du territoire, et dans ses applications plus techniques.

Dans les schémas d'aménagement examinés, les municipalités régionales de comté (MRC) définissent des grandes orientations, pour la gestion de l'eau, par exemple ; mais, en bout de piste, il n'y a pas de plan directeur intégré, par bassin hydrographique notamment, où l'on tiendrait compte des facteurs naturels (inondations et érosion), de la qualité de l'eau, de l'utilisation, des habitats aquatiques et terrestres voisins et des secteurs sensibles. Dans les outils de planification consultés, il y a une absence chronique de priorités d'action ou encore de mesures de suivi quant à la réalisation des orientations adoptées, qu'il s'agisse de l'eau ou de quelque autre composante environnementale.

De façon générale, la place de l'environnement dans les outils d'aménagement du territoire relève d'une conception sectorielle, segmentée, voire technicisée. L'environnement y est abordé comme une somme (de surcroît petite) de mesures ou d'interventions plutôt qu'un système interdépendant et intégré auquel se greffent des orientations d'aménagement et de développement. Ce constat a d'ailleurs déjà été exprimé lors des États généraux du monde rural en 1991, puis de nouveau en 1996.

Pourtant, selon nous, ces plans et ces schémas pourraient notamment devenir le lieu d'un inventaire des risques, des capacités et des contraintes écologiques du milieu. Ils pourraient aussi faire ressortir des conflits d'usages potentiels, déterminer des priorités selon les valeurs partagées par l'ensemble des communautés concernées en regard des orientations de développement local et régional. Ce n'est évidemment pas le cas ! Ils constituent davantage une étape obligée et réglementaire en matière de gestion municipale, plutôt qu'un outil de réflexion menant à une gestion environnementale intégrée à la planification du territoire et au développement régional.

Pourtant le local est de plus en plus considéré comme un lieu privilégié d'intervention, comme l'a fait remarquer Ouellet (1993, p. 1) :

Plus la gravité du problème de la dégradation de l'environnement s'impose, plus les pressions se font sentir à tous les paliers gouvernementaux en vue de l'instauration de politiques visant l'intégration de l'environnement au processus de planification. Malgré la suprématie des gouvernements fédéral et provincial, les administrations municipales auront un rôle croissant à jouer dans le règlement des problèmes environnementaux.

À toutes les étapes de l'aménagement, de la planification, de la décision et de la gestion, le territoire est faiblement relié au substrat environnemental⁸, bref, la mise en œuvre d'une gestion environnementale intégrée et patrimoniale se fait attendre.

LES MESURES DE CONSERVATION DES RESSOURCES : UN CHAMP PEU EXPLORÉ

Pour connaître l'état de la gouvernance environnementale à l'échelle locale ou régionale, l'identification des mesures, c'est-à-dire les moyens utilisés pour la conservation, s'avère un excellent indicateur. Dans nos deux enquêtes, nous avons demandé aux leaders quelles étaient les mesures qu'ils utilisaient dans leur gestion locale. Nous leur avons aussi demandé de nommer des mesures, formelles et informelles, de conservation des ressources mises en œuvre ou connues par leur communauté. Les mesures décrites ont été regroupées en quatre catégories :

- 1) des mesures réglementaires, telle l'interdiction de la coupe à blanc, ou des mesures de surveillance des pratiques de coupe de bois ou, encore, la mise en place d'un plan de gestion intégrée multiressources ;
- 2) des mesures incitatives, telle la formation d'organismes locaux et leur mise en réseau afin de protéger une ressource faunique, par exemple, le saumon ou la sauvagine ;
- 3) des mesures ponctuelles, tel le zonage particulier d'un site (parc, ZEC, site archéologique, pourvoirie) ou la Journée de l'arbre ;
- 4) des mesures de type sanitaire, telles que les fosses septiques, les sites de dépôt de métal.

Un certain nombre de personnes interviewées, principalement les secrétaires trésoriers, n'ont pu identifier de mesures particulières. Rappelons que ces derniers sont les seuls permanents dans les petites municipalités. Ils disent compter sur le comportement responsable et la bonne volonté des citoyens pour faire respecter l'environnement.

Nous avons noté que la sensibilisation et l'éducation à l'environnement ne font pas partie des orientations ni des priorités des petites collectivités territoriales. Cette dimension est laissée, faute de volonté et de moyens, aux acteurs du milieu éducatif et communautaire, la plupart du temps des comités locaux d'environnement. Mais il n'y en a pas nécessairement dans toutes les localités et ces derniers axent maintenant leurs pratiques sur la réalisation de projets particuliers, générateurs d'emplois saisonniers, comme par exemple le nettoyage des berges d'une rivière. D'autres encore visent un champ particulier tel que l'économie d'énergie (Négawatts⁹).

Il est intéressant de noter que même dans un contexte où il y a des organisations nationales vouées à la conservation, tels les parcs, ces derniers n'offrent aucun programme d'éducation à l'environnement spécifique aux communautés locales voisines partenaires. Le parc marin du Saguenay – Saint-Laurent, parc provincial-fédéral bien pourvu, met en œuvre des programmes éducatifs, mais surtout pour les touristes et les groupes scolaires en visite.

Bref, les mesures locales de conservation et de protection de l'environnement sont encore fort limitées, davantage de type réglementaire et souvent dépendantes d'une législation supérieure.

LA GESTION DE L'EAU À L'ÉCHELLE LOCALE : UN LOURD DÉFI

Comme plusieurs observateurs de la scène internationale l'ont fait remarquer, la gestion de l'eau sera un enjeu majeur de ce nouveau millénaire. Les collectivités territoriales participeront au problème ou encore à sa résolution¹⁰. Dans ce contexte, la gestion de l'eau est un indicateur sensible de la gouvernance

environnementale. Comment les municipalités se préparent-elles à relever le défi de la gestion de l'eau ? Plusieurs facteurs influencent cette réponse : la complexité du réseau hydrographique ; les connaissances, les moyens et les coûts requis pour une gestion prudente, éclairée et même équitable ; la diversité des usages (industriel, transport maritime, agricole, récréotouristique, consommation) ; le chevauchement des responsabilités entre les divers paliers administratifs.

Concernant le chevauchement des paliers, il est à l'image des cours d'eau qui traversent le territoire : on ne contrôle pas ce qui est en amont ni en aval. Chacun de ces paliers établit des politiques et administre des mesures en fonction des usages dont il a la responsabilité (eau potable, traitement des eaux usées, eau de navigation, etc.). Dans le cas de l'eau potable, deux grands critères guident la gestion, soit la qualité et la quantité. Par exemple, les municipalités détiennent des pouvoirs en matière de consommation d'eau potable, de protection contre la pollution, de collecte et de traitement des eaux usées. Elles ont également le pouvoir de réglementer à des fins de sécurité (plages, piscines) et doivent assurer l'entretien des cours d'eau pour favoriser leur accès ou pour améliorer la qualité du milieu aquatique. Dans le cas de la présence d'un parc marin dans les eaux du Saguenay et du Saint-Laurent, contigu aux territoires d'une quinzaine de municipalités, la gestion de l'eau concerne quatre ministères fédéraux : Transports, Environnement, Pêches et Océans ainsi que Patrimoine Canada.

Au chapitre du rejet des eaux usées domestiques, leur non-traitement a des impacts négatifs sur la qualité des cours d'eau récepteurs. Dans la microrégion du Bas-Saguenay et pour les municipalités de Sacré-Cœur et Tadoussac, seules les municipalités de La Baie, de Saint-Félix-d'Otis et de Sacré-Cœur possédaient, en 1998, des stations d'épuration des eaux. Chicoutimi vient de mettre son usine de traitement des eaux usées en fonction (1999). Pour les petites municipalités, cela peut s'expliquer notamment par les coûts d'une telle mesure qui se répercutent sur le compte de taxes des citoyens, et ce, pour plusieurs années¹¹. Il faut comprendre que, par exemple, pour une municipalité comme Tadoussac qui a une population permanente de quelque 900 habitants décuplée l'été, les coûts importants d'une telle usine seraient difficiles à assumer pour les citoyens permanents. Même avec l'aide de programmes gouvernementaux, une telle infrastructure demeure très coûteuse pour les contribuables d'autant que le revenu annuel moyen des ménages y est peu élevé¹².

Malgré le fait que peu de municipalités traitent leurs eaux usées, les rapports sur la qualité bactériologique de l'eau de la rivière Saguenay et du lac Saint-Jean montrent qu'elles se sont améliorées entre 1979 et 1992 (Hébert, 1995 ; Gagnon, 1995). Cette amélioration serait en grande partie attribuable à une diminution des activités agricoles, à la mise en opération des stations d'épuration des eaux usées dans le cadre du Programme des eaux usées du Québec (PAEQ) et aussi du Plan Saint-Laurent Vision 2000 d'Environnement Canada pour le contrôle des effluents industriels.

Plusieurs autres aspects de la gestion de l'eau pourraient être discutés dont l'enjeu de la surconsommation – ce qui en soi mériterait une élaboration plus importante¹³. Mais ce que nous devons retenir, ici, c'est l'absence d'action concertée, proactive et systématique en matière de gestion de l'eau à l'échelle des petites collectivités territoriales. Le cas de l'inondation au Saguenay montre toute la complexité et l'importance d'une gestion intégrée de l'eau entre les divers paliers administratifs mais aussi entre les responsables d'ouvrages hydro-électriques et les gestionnaires publics (Commission Nicolet, 1997; Proulx, 1998b). Outre la ressource eau, qu'en est-il de la gouvernance locale pour l'ensemble du territoire ?

LORSQUE LE TERRITOIRE ÉCHAPPE À LA GOUVERNANCE LOCALE

La gestion du territoire d'une collectivité locale relève d'une multitude de décideurs dont les interventions ne sont pas forcément coordonnées et peuvent parfois mener, à plus ou moins long terme, à des effets nuls, voire pervers ou contre-productifs. Dans le cas où une partie du territoire serait zonée agricole, elle est assujettie à la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles du Québec* et elle est soumise aux réglementations du ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation du Québec. Si une autre portion du territoire, à l'intérieur des limites de la municipalité, est zonée forêt publique et soumise à un Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF), les ressources de ce territoire sont alors gérées par le biais d'une entente minimale de cinq ans entre la compagnie forestière et le ministère des Ressources naturelles (forêt). S'il y a des lots intramunicipaux, ils sont sous la responsabilité administrative de la MRC. Si une autre portion est désignée comme ZEC, c'est-à-dire comme une zone d'exploitation contrôlée pour des fins de chasse et de pêche notamment, elle est gérée par un organisme à but non lucratif sous la supervision administrative du ministère de l'Environnement et du ministère des Ressources naturelles. Si un territoire est défini comme TNO (territoire non organisé), il dépend de la MRC et les taxes reviennent à cette entité. Si une partie du territoire local a été cédé à un parc provincial, ce territoire tombe sous la juridiction du ministère de l'Environnement et plusieurs usages, historiquement faits telles la chasse, la pêche, etc., y sont interdits. À cela peut s'ajouter la présence de grands propriétaires terriens qui gèrent des territoires, dont la localisation est parfois stratégique comme sur le bord du fleuve ou d'un cours d'eau.

Dans certaines municipalités, le territoire se retrouve ainsi segmenté entre les mains de plusieurs gestionnaires. Parfois, la municipalité n'est pas informée ou l'est peu sur les actions des autres gestionnaires. Ce contexte nous laisse penser que le territoire, ou ce qui en reste, échappe à la gouvernance locale. C'est notamment le cas de la municipalité de Rivière-Éternité où il ne reste plus que 6 % de territoire à gouverner (Désy, 1995). Évidemment, tous ces acteurs gèrent le territoire local selon leurs préoccupations et leurs objectifs, ce qui ne va pas

forcément dans le sens des orientations de développement de la communauté. Pour plus d'un leader local, cela constitue une limite importante à la maîtrise territoriale, un frein à la diversification économique, voire au développement viable de leur communauté.

Comme l'ont déjà constaté plusieurs auteurs (Bertrand, 1992 ; Désy, 1996), il existe peu d'approche spatiale intégrée tant pour la problématique socioenvironnementale¹⁴ que pour celle de la gestion du territoire. Nous assistons à un découpage incessant des territoires, surtout pour des fins administratives et économiques, couplé à une vision sectorielle et encore trop centralisée des actions gouvernementales, ce qui prive la municipalité de l'accès à ces territoires, pourtant désignés comme faisant partie de la localité. Devant la fragmentation de la gestion du territoire, et incidemment de la décision (Barouch, 1989), la cohérence et la cohésion du territoire, comme projet social intégrateur, semblent fortement ébranlées.

Dans une perspective de gouvernance environnementale, d'*empowerment* des communautés et de développement viable, le rôle des municipalités comme soutien d'initiatives, comme coordonnateurs des diverses interventions sectorielles sur son territoire, tarde à se faire reconnaître, tant dans la communauté que dans les instances supérieures. Ce qui nous amène à poser la question suivante : qui détient la gouverne sur les ressources ?

QUI GÈRE LES RESSOURCES ?

En matière de gestion de l'environnement et de décentralisation des pouvoirs, la stratégie globale des gouvernements, à ce jour, a plutôt été plus ou moins appropriée. D'abord, la gestion a surtout été orientée dans le sens de la lutte contre la pollution, plutôt que vers une approche préventive, en amont des problèmes, négligeant du même coup un cadre de référence où les dimensions d'éducation, d'apprentissage collectif, de même que celle de l'imputabilité des décideurs privés et publics sont valorisées. D'ailleurs, plusieurs des leaders interrogés s'en remettent à d'autres intervenants (association forestière, parcs de conservation, etc.) et aux paliers supérieurs (ministères) pour faire respecter la réglementation.

Ensuite, au regard de la décentralisation, il semble qu'en matière de réglementation et de gestion territoriale la localité soit conçue comme une échelle hiérarchique dont les arrangements institutionnels décidés en haut aboutissent naturellement vers le bas, soit à la plus petite unité administrative, soit à la municipalité. Il y a obligation de conformité à tous les autres paliers. Quant aux bureaux régionaux du ministère de l'Environnement, leurs pouvoirs et leurs mandats relèvent davantage de la déconcentration administrative géographique que d'un appui au développement local et régional viable.

Laissées le plus souvent à elles-mêmes, les municipalités rurales observées ne semblent pas détenir toute l'information, sur les composantes biophysiques,

sociales et économiques, nécessaire à la planification et à la gestion environnementales. Parfois l'information existe dans des ministères ou organismes privés ou ailleurs mais la municipalité n'est pas forcément le récipiendaire. Les outils pouvant servir à la gouvernance environnementale, tels que le cadre écologique de référence, le système d'information géographique, l'évaluation des impacts sociaux et environnementaux¹⁵ ne sont pas encore mis à la disposition des décideurs, sauf exception.

Mais au-delà des outils, plus significative encore est cette volonté des acteurs d'exercer leurs capacités de gouvernance. L'environnement tout comme l'aménagement du territoire ne semblent pas conçus par les leaders locaux comme des lieux d'exercice de la gouvernance, comme un projet, un lieu territorial fédérateur. Ils sont vus comme deux secteurs réglementés (contraignants ?), dont Québec et Ottawa sont d'abord les dépositaires. Et alors, quelle est la place des communautés, des organismes communautaires, des citoyens ? Sont-ils associés, au-delà des prescriptions prévues à cette fin, à l'aménagement et à la gestion des ressources et du territoire ?

LA PARTICIPATION ET LA MOBILISATION DE LA COMMUNAUTÉ À LA GESTION ENVIRONNEMENTALE INTÉGRÉE : DES LIEUX À INVENTER

La participation et la mobilisation des citoyens et des communautés à la gestion et à la conservation environnementale sont de plus en plus reconnues comme une clé de succès, voire un fondement de développement viable (Jacobs et Sadler, 1990 ; CNUED, 1993). Il en existe plusieurs formes allant de la consultation publique à la cogestion des ressources. Toutefois, les consultations publiques seules ne permettent pas d'associer l'ensemble de la communauté à la planification, à la décision et à la cogestion intégrée de leur territoire de vie. Selon nous, cet indicateur constitue un bon support du paradigme de gouvernance.

Dans les régions étudiées, cette participation se traduit, d'une part, par la présence de leaders locaux à des comités de concertation gouvernementale sur une thématique particulière telle que la mise en place d'un parc national ou encore par la présence à des tables sectorielles comme la gestion de la forêt ou par la présentation de mémoires ou de doléances auprès des décideurs. D'autre part, il y a la formation de comités *ad hoc* pour des enjeux environnementaux ponctuels. Ces moyens semblent ceux privilégiés par les acteurs sociaux pour faire valoir un point de vue. La participation s'inscrit dans un cadre défini à l'avance par ceux qui consultent, sauf dans le cas de mobilisations spontanées ou contestataires, tel un blocage de route. Lorsqu'il existe des comités locaux d'environnement, ces derniers éprouvent la plupart du temps nombre de difficultés à faire reconnaître leurs points de vue au sein des conseils municipaux. Les municipalités n'offrent pas encore de lieux ouverts (peut-être les nouvelles technologies de l'information fourniront-elles des opportunités ?)

permettant une interaction en continu entre les administrateurs et les administrés, notamment autour de la problématique environnement-territoire.

Si nous prenons l'exemple des processus de consultation mis en place pour la création d'un parc national de conservation, notamment les audiences publiques, il est possible d'observer que ces dernières ont suscité un vif intérêt de la part des populations locales pour le devenir de leur territoire. Toutefois, nous avons aussi relevé des obstacles qui nuisent à la participation des membres dans les petites communautés. Ils sont au nombre de quatre : 1) la disponibilité limitée des bénévoles dans les organisations ; 2) la difficulté d'obtenir des informations précises par rapport aux développements futurs et réels du projet ; 3) le moment de la tenue des audiences, début de l'été par exemple, moment peu propice pour des intervenants clés ; 4) l'expertise limitée et le manque de formation des acteurs locaux par rapport à des aspects spécialisés de la problématique lors de la consultation.

Un autre type d'association entre le parc marin et le milieu prend la forme de contrat de services. Dans ce cas, il s'agit d'une forme de sous-traitance entre un organisme à but non lucratif et le gouvernement. Il peut s'agir de restauration, d'accueil et d'interprétation de la nature. Cette formule, qui tend à se répandre, comporte des avantages pour les organismes du milieu dits « délégués » comme la visibilité ou le financement d'infrastructures. Mais elle comporte aussi des désavantages, décrits par des intervenants lors d'un récent forum (Gagnon, 1999). Par exemple, selon des délégués, il faut changer ses façons de faire et faire reconnaître son expertise :

En faisant partie du parc marin, à un moment donné, il a fallu s'ajuster et faire des efforts au point de vue de l'interprétation, ajuster notre personnel, prouver aussi qu'on était capable de bien faire les choses. Parce que ce n'était pas évident de rester dans la boîte : [...] il a fallu se battre et il faut encore se battre. Il a fallu prendre notre place. (un responsable d'un organisme touristique)

Par ailleurs, il existe nombre de comités à vocation environnementale qui s'occupent d'une ressource (saumon, forêt) ou d'un territoire en particulier (par exemple, le cap de Bon-Désir) et qui regroupent des citoyens bénévoles. Il existe aussi des initiatives locales, comme les mini-sommets, où la population est invitée, occasionnellement, à venir discuter des orientations de développement. Mais, dans ce cas, l'environnement y est abordé par le biais des projets de développement, c'est-à-dire que ce sont des emplois dans le secteur de l'environnement. Il faut souligner que le projet ou l'initiative locale à caractère environnemental sont rarement associés à une planification stratégique environnementale régionale. La mobilisation autour de la problématique environnementale régionale est de plus en plus confinée à des événements, tels les États généraux de l'environnement, ou sous la responsabilité d'organisme tel le Conseil régional de l'environnement.

Ainsi, les lieux de participation et d'interaction entre les territoires et entre les acteurs privés et publics, administrés et administrateurs sont pratiquement

inexistants. À l'échelle de la communauté comprise comme un ensemble dynamique, les lieux de participation ouverts – en dehors des structures formelles établies – où la gestion de l'environnement et du territoire sont discutées de façon concomitante, avec une visée d'apprentissage social et de maîtrise de la qualité des ressources, restent encore à inventer.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'exercice de la gouvernance environnementale requiert, de la part de la communauté et de ses leaders, l'acquisition de connaissances socioenvironnementales et leur arrimage à une gestion territoriale intégrée.

Ainsi, ce bref essai, au regard du territoire à l'étude, nous laisse entrevoir une sorte de nébuleuse, de zone grise dans la gestion et la conservation des ressources, selon une perspective de développement local viable : il y a beaucoup de monde sur les ponts mais nous ne pouvons voir le timonier. La question posée dans le titre, à savoir « Où est le timonier ? » ne signifie pas qu'il doit n'y avoir qu'un seul pouvoir ou qu'un seul acteur. Elle soulève une nouvelle avenue, celle de la gouvernance environnementale locale. En effet, les collectivités territoriales, municipalités en tête, ont un rôle fondamental dans l'exercice de cette gouvernance. L'affirmation de leur leadership en matière d'environnement et d'aménagement est devenue incontournable dans un scénario de pressions de plus en plus exacerbées sur les humains et leurs milieux de vie. Leadership avant tout rassembleur et partagé. Partagé avec les paliers supralocaux et les populations concernées. L'exercice d'une telle gouvernance permettrait d'orienter, de concerner et de concilier les diverses interventions multisectorielles dans le sens d'un projet territorial intégré de la communauté. Ce qui ne dénie pas aux autres niveaux décisionnels leurs compétences ou leurs pouvoirs en matière de gestion environnementale. Mais, malheureusement, « la gestion intégrée de l'environnement n'a pas encore vraiment pénétré les administrations municipales » (Hibbard et Makuc, 1996, p. 121).

Les recommandations qui suivent ne sous-tendent pas non plus que les collectivités locales doivent s'aligner sur un mode de gestion environnementale uniforme dont les préceptes seraient tracés à l'avance par le centre. Au contraire ! Nous savons que les contextes régionaux et microrégionaux sont très différents, par exemple, en matière d'aménagement touristique, de contraintes et de potentiels environnementaux. En outre, nous croyons que chaque communauté a développé une culture et un savoir-faire locaux qu'il importe de reconnaître et de mettre en valeur.

Les recommandations que nous formulons ici dérivent à la fois de la discussion précédente et d'objectifs sociaux visant l'élargissement du concept dominant d'environnement (biophysique), son intégration à l'aménagement de même que l'amélioration des capacités de gouvernance locale des acteurs et des collectivités. Ces recommandations reposent plus sur une volonté politique

locale que sur le déploiement d'un arsenal compliqué venant alourdir les nombreuses tâches du milieu. Le défi n'est pas facile à relever même pour le gouvernement fédéral ; comme le soulignait le Commissaire au développement durable, il y a encore beaucoup d'efforts à fournir (Emmet, 1999). Les recommandations ou pistes concrètes de réflexion sont au nombre de quatre :

1. qu'un pool de ressources soit formé à l'intérieur d'un groupe de municipalités ou de la municipalité régionale de comté, afin de doter ces dernières d'un appui professionnel en matière de conservation de l'environnement, de participation de la population et de développement viable¹⁶ ;
2. que les organismes supralocaux, ayant une responsabilité de protection de l'environnement tels que les parcs, conçoivent des programmes de sensibilisation et de formation à l'environnement adaptés aux décideurs (élus, responsables de sites, gestionnaires municipaux, etc.) et adaptés aux populations locales, voisines et usagères des sites. Ces programmes pourraient s'articuler notamment aux problématiques environnementales des communautés locales concernées, comme celle de la gestion de l'eau potable, de la gestion des déchets, du traitement des eaux usées, de la gestion des ressources par rapport au récréotourisme ;
3. que les petites collectivités, d'un même bassin versant ou d'une même entité environnementale, mettent sur pied une table « Projet territorial », appuyée par un comité scientifique (experts, universitaires, personnes-ressources) chargé de conseiller les élus et les divers comités œuvrant dans le champ de l'aménagement et de l'environnement. Cette table aurait comme principal mandat de voir à la convergence des actions et des pratiques de tous les acteurs sur le territoire afin d'établir un véritable partenariat territorial, des actions concrètes à l'échelle locale et l'amélioration de la diffusion des connaissances¹⁷ ;
4. que les organisations supérieures liées aux opérations d'aménagement du territoire ou de conservation de l'environnement, tels que les municipalités régionales de comté, les ministères, ou les organismes sectoriels comme Parcs Canada, contribuent à réaliser un bilan environnemental local ou microrégional s'inscrivant dans un schéma directeur comprenant les enjeux, les objectifs et un plan d'actions prioritaires, sous la gouverne des communautés locales.

Si la question environnementale fait maintenant partie des discours et des politiques internationales et nationales et, dans une moindre mesure, régionales, nous ne pouvons affirmer qu'il en est de même sur le plan local. Certes des segments de la société civile mettent en œuvre de nombreuses initiatives à caractère environnemental et font preuve d'un savoir-faire. Mais nous ne pouvons affirmer qu'il existe une forte gouvernance environnementale au sein des municipalités observées. Cette gouvernance demeure, selon nous, encore trop timide pour affronter les défis du développement local viable et du

nouveau millénaire où les enjeux sociaux et environnementaux risquent de faire basculer l'équilibre de certaines régions. N'oublions pas que les petites collectivités ont été jusqu'à présent de grands réservoirs de ressources naturelles, offrant bois, poissons, espaces verts, produits agricoles, etc., à l'ensemble des citoyens. Très souvent sises à l'orée des poumons verts du Québec, elles en sont les gardiennes. Comme le dénotait Dugas (1996), l'absence de véritables politiques adaptées au développement rural et, ajouterions-nous, à l'environnement rural hypothèque non seulement leur développement mais risque d'affecter la qualité même des écosystèmes nécessaires à la reproduction et à l'exploitation des ressources présentes et futures du Québec. Les défis, bien qu'apparaissant parfois insurmontables, peuvent être relevés, notamment par la conjonction de plusieurs petites mesures. Elles sous-tendent davantage l'exercice du pouvoir, une volonté politique, voire une ouverture à considérer simultanément les questions environnementales et sociales dans la gestion territoriale que des moyens sophistiqués. Car vouloir faire du développement local viable, croyons-nous, c'est d'abord et avant tout exercer ses capacités de gouvernance et de maîtrise territoriale à partir d'une conception élargie et globale de l'environnement.

Notes

1. Cette périphrase serait attribuée à E. de Girardin ou Thiers, hommes politiques français du XIX^e siècle. Presque 200 ans plus tard, elle conserve toute sa pertinence.
2. La littérature scientifique liant gouvernance environnementale et local est plutôt muette. Certes le développement durable (viable) urbain a fait l'objet d'écrits au tournant des années 1990 (BOOKCHIN, 1986; GARIEPY *et al.*, 1990; JACOBS, 1991; STREN *et al.*, 1991) et d'expériences urbaines comme dans les villes de Seattle aux États-Unis ou de Hackney au Pays-Bas (*cf.* www.hackney.gov.uk/agenda21). La ville comme écosystème a aussi fait l'objet de programmes internationaux d'études (Programme sur l'homme et la biosphère, UNESCO). Mais en ce qui concerne les petites collectivités rurales, des auteurs comme JEAN (1997) ou VACHON (1996) ont fait état de l'importance de la qualité de l'environnement dans le développement local, mais nous n'avons pas recensé d'études spécifiques sur la gouvernance environnementale locale, mis à part des études de cas sur des enjeux environnementaux.
3. Collectivités de moins de 5 000 habitants.
4. FCAR, 1993-1996; CRSH, 1996-1999.
5. FODAR, 1996-1999.
6. Évidemment, ces indicateurs ne recouvrent pas la totalité des champs possibles. Pour assurer leur valeur scientifique, ils devraient être validés à plus large échelle.
7. L'événement provincial *Écosommet* visait à sensibiliser et à promouvoir le développement durable auprès des intervenants régionaux des différentes régions du Québec 1996.
8. Bien qu'il existe des méthodes pour permettre une meilleure intégration entre environnement et territoire, tel le cadre de référence écologique ou encore l'aménagement intégré des ressources, il est clair que ces méthodes demeurent peu utilisées par les instances municipales. Cependant, certains organismes liés à la mise en valeur de la forêt, telle la Société de développement de Sacré-Cœur, font la promotion et tentent de mettre en pratique l'aménagement intégré ou multiressources. Mais de telles associations ont encore une vocation sectorielle (thématique, comme la forêt, ou géographique).
9. Cette expérience est conduite depuis 1996 par un organisme à but non lucratif en collaboration avec la municipalité de Métabetchouan au Lac-Saint-Jean.
10. Comme le Fonds de défense juridique Sierra le notait, dans son deuxième rapport national sur le traitement des eaux usées de 21 villes canadiennes, leur traitement laisse à désirer. (Source : *Le Quotidien*, 18 août 1999.)

11. Par exemple, à Saint-Fulgence, le projet d'un réseau d'aqueduc et d'égouts est évalué à 2,5 millions de dollars. Cela représenterait une augmentation annuelle moyenne du compte de taxes de près de 400 dollars pour les 200 propriétaires du village. (Source : *Le Progrès-Dimanche*, 10 mai 1998.)
12. Selon les données du dernier recensement de Statistique Canada, en 1996, il était de 37 318 \$.
13. Voir le mémoire à venir de Danielle Dallaire dans le cadre de la maîtrise en études régionales de l'Université du Québec à Chicoutimi.
14. Notons l'approche par bassin versant ou par zones d'intervention prioritaire (ZIP) dont l'élément central est l'eau.
15. Sur l'intérêt de cet outil pour *l'empowerment* des communautés, voir GAGNON *et al.* (1993).
16. Cette mise en commun des ressources existe déjà pour certains services, comme la promotion industrielle.
17. Certaines expériences québécoises comme les zones d'intervention prioritaire (ZIP) vont d'ailleurs dans cette direction.

Bibliographie

- BAROUCH, Gilles (1989). *La décision en miettes*, Paris, L'Harmattan, 237 p.
- BERTRAND, C. (1992). « Territorialiser l'environnement, un objectif pour la géographie », *Geodoc*, n° 37, CNRS, Université de Toulouse le Mirail.
- BOOKCHIN, Murray (1986). *The Limits of the City*, Montréal, Black Rose Books, 194 p.
- BRASSARD, Marie-Joëlle et Christiane GAGNON (1999). « Quelle gouvernance pour les communautés locales ? », in Mario CARRIER *et al.* (dir.), *Les territoires en action*, Rimouski, GRIDEQ-GRIR (à paraître).
- COMITÉ SUR LES COMMUNAUTÉS RURALES. TABLE QUÉBEC-MUNICIPALITÉ (1996). *Rapport du Comité sur les communautés rurales. Vers un réseau viable*, Québec, Le Comité, 79 p. et annexes. (Il est connu sous le nom de rapport Meunier.)
- COMMISSION NICOLET (1997). *Rapport de la Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages*, Québec, Les Publications du Québec.
- CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (CNUED) (1993). *Action 21. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, New York, Nations Unies, 256 p.
- DÉSY, Jean (1996). « Phénomène régional et environnement », in M.-U. PROULX (dir.), *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 29-55.
- DÉSY, Jean (1995). *Développement local et aménagement intégré du territoire et des ressources de Rivière-Éternité*, Chicoutimi, Forespoir / GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, 62 p.
- DUGAS, Clermont (1996). *L'espace rural canadien*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 217 p.
- EMMET, Brian (1999). *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes*, Ottawa, Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.
- GAGNON, Christiane (dir.) (1999). *Tourisme viable et parcs nationaux : quel avenir pour les communautés locales ?* Chicoutimi, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi, 183 p.
- GAGNON, Christiane (1994). *La recomposition des territoires : développement local viable*, Paris, L'Harmattan, 271 p.
- GAGNON, Christiane, Richard HOWITT et Philip HIRSCH (1993). « Can SIA Empower Communities ? », *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 13, n° 4, p. 229-254.

- GAGNON, Marc (1995). *Bilan régional – Secteur du Saguenay. Zones d'intervention prioritaire 22 et 23*, Québec, Environnement Canada – région de Québec, Conservation de l'environnement, Centre Saint-Laurent, 76 p.
- GARIÉPY, Michel (1990). *Développement viable et évaluation environnementale en milieu urbain : essai d'application au cas montréalais*, Montréal, Institut d'urbanisme, Université de Montréal.
- GODARD, Olivier (1998). « L'Écodéveloppement revisité », *Cahiers de l'ISMÉA, Série Développement, croissance et progrès, série F, n° 36, janvier*, p. 213-239.
- HÉBERT, S. (1995). *Qualité des eaux du Saguenay – Lac-Saint-Jean 1989-1992*, Québec, Direction des écosystèmes aquatiques, Ministère de l'Environnement et de la Faune du Québec, 58 p. et annexes.
- HIBBARD, Shawn, Bogdan MAKUC et R. PARENTEAU (dir.) (1996), « Île de Montréal. Comment on gère l'environnement », *Municipalité*, août-septembre, p. 5-9.
- JACOBS, Peter (1991). *Le développement urbain viable*. Montréal, 3^e Sommet des grandes villes du monde.
- JACOBS, Peter et Barry SADLER (1990). *Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun*, Hull, Québec, Conseil canadien de la recherche sur l'évaluation environnementale, 194 p. et annexes.
- JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir. Pour une sociologie de la ruralité*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 318 p.
- KLEIN, Juan-Luis et Christiane GAGNON (1989). *Le social apprivoisé. Le mouvement associatif, l'État et le développement local*, Hull, Québec, Éditions Asticou, 146 p.
- LACOUR, Claude (1995). « Les fondements théoriques de l'intégration de l'aménagement et de l'environnement », in J.-P. CARRIÈRE et P. MATHIS (dir.), *L'aménagement face au défi de l'environnement*, Poitiers, ADICUEER, p. 21-39.
- OUELLET, Paule (1993). *Politiques en matière d'aménagement : examen de 15 municipalités canadiennes*, Toronto, Les Presses du Cirur, Rapport synthèse, vol. 1, 67 p.
- PRÉVOST, Paul (1998). « Le leadership local et le développement : quelques réflexions », in M.-U. PROULX (dir.), *Territoires et développement économique*, Paris, L'Harmattan, p. 285-305.
- PROULX, Marc-Urbain (dir.) (1998a). *Territoires et développement économique*, Paris, L'Harmattan, 314 p.
- PROULX, Marc-Urbain (dir.) (1998b). *Une région dans la turbulence*, Sainte-Foy, Québec, Presses de l'Université du Québec, 239 p.
- STREN, R., W. RODNEY et J. WITHNEY (dir.) (1991). *Sustainable Cities, Urbanization and the Environment in International Perspective*, Boulder, Westview Press.
- VACHON, Bernard (1996). « Pour une politique spécifique d'aménagement rural au Québec », *Trames*, n° 11, p. 78-84.
- WAAUB, Jean-Philippe (1991). « Croissance économique et développement durable : vers un nouveau paradigme du développement », in José A. PRADES et al. (dir.), *Environnement et développement. Questions éthiques et problèmes socio-politiques*, Saint-Laurent, Québec, p. 47-72.