

# **Transformations du référentiel de risque et structuration du secteur de l'eau au Québec : une opportunité de renouveler l'action publique appréhendée par l'analyse structurale**

**Nancy Emond**

*La prise en compte du référentiel de risque dans la gouvernance de l'eau au Québec est une constante depuis la fin du XIXe siècle. Ce qui varie c'est la définition que l'on en fait. L'eau, d'abord perçue comme une source de risques, s'est vu coiffée d'un second titre au cours des années 70, à savoir l'eau comme environnement à risque. L'émergence de cette nouvelle représentation du risque a par conséquent constitué une fenêtre d'opportunité pour le renouvellement de l'action publique et la re-conceptualisation des rapports de pouvoir; ce que nous pouvons appréhender par le biais de la méthode d'analyse structurale.*

\*\*\*

*Les sociétés construisent leurs définitions du risque en même temps qu'elles produisent le risque lui-même.*

Veyret, 2004

Descartes, face aux progrès de la science, arguait la possibilité que l'homme puisse un jour se positionner comme maître et possesseur de la

### (In)sécurités

nature. Force est de constater que le philosophe et scientifique se trompait. Il n'y a qu'à ouvrir un journal ou regarder un bulletin de nouvelles pour constater que les aléas de la nature et les risques qu'ils constituent pour les populations représentent des défis majeurs. Au cours des dernières décennies, certains risques ont pris de l'ampleur (Ex : risques naturels comme les inondations) alors que de nouveaux risques ont fait leur apparition tels que les risques environnementaux (catastrophes écologiques, changements climatiques, etc.). En corollaire, les débats s'articulant autour de l'incertitude de certaines avancées scientifiques et technologiques se sont multipliés, les conventions et traités internationaux délimitant les cadres d'action et les principes à respecter ont proliféré, en même temps que s'est accrue une conscience sociale de l'urgence d'agir. Dès lors, les décideurs politiques sont amenés à faire l'expérience des limites de leurs compétences en matière de contrôle des situations et à prendre en compte le risque comme composante interne de l'organisation du territoire. L'une des conséquences qui en découle est la mise en place graduelle d'un processus de réflexivité sur les transformations sociales et institutionnelles qui doivent éventuellement s'opérer pour faire face aux défis qu'imposent les nouveaux risques.

Les politiques publiques de l'eau au Québec ne comprennent que très peu de mesures ayant pour objectif d'éradiquer des comportements risqués. Elles proposent plutôt de nouvelles formes de gouverne basées sur un partage du risque entre les acteurs concernés. À titre d'exemple, la gestion intégrée par bassin versant s'inscrit dans la vague de réforme de la gouverne du secteur public des années 1980. Précédemment, les décisions étaient concentrées au sein du gouvernement. Aujourd'hui, avec l'instauration de la «gouvernance», la tendance est pour plus d'ouverture au processus décisionnel qui se traduit par une participation accrue d'une multitude d'acteurs à la fois étatiques, privés et civils, et œuvrant à des échelles différentes (locale, régionale, provinciale, nationale, internationale).

Le risque est une dimension importante de la gouvernance de l'eau au Québec, mais ceci n'est pas nouveau. Ce qui est récent, c'est l'intégration du référentiel environnemental et qui s'impose plus fortement à partir des années 70. Par conséquent, les actions sont dès lors évaluées non plus seulement par rapport aux risques qu'elles pourraient comporter pour la

santé humaine ou sa sécurité, mais également pour les écosystèmes aquatiques. D'un point de vue sociologique, l'émergence de cette nouvelle conception n'est pas sans conséquence épistémologique dans l'appréhension des rapports entre nature et société : elle oblige dès lors à se pencher à la fois sur les conséquences sociales des risques écologiques et sur les impacts environnementaux dont les causes sont d'origine anthropique.

En somme, à l'aune de ces constats, deux questions peuvent retenir notre attention : 1) Comment a-t-on défini le risque dans le champ des politiques de l'eau au Québec ? 2) De quelle manière ces définitions du risque ont-elles structurées les actions publiques ? Pour répondre à ces questions, nous nous proposons dans le cadre de cet article de nous baser sur trois variantes de la définition du risque dans les politiques publiques de l'eau au Québec : l'eau comme risque pour la santé publique ; l'eau comme risque pour la sécurité publique ; et l'eau comme environnement à risque. Pour ce faire, nous procéderons à un bref historique de la représentation du risque et des mesures prises pour y faire face afin de faire ressortir les changements institutionnels et structurels qui se sont opérés. Notre cadre théorique s'appuie ici essentiellement sur la définition des politiques publiques élaborée par l'approche cognitive, à savoir que les politiques publiques ont pour caractéristique de construire et de transformer les espaces de sens au sein desquels les acteurs vont poser et (re)définir leurs problèmes, et tester en définitive les solutions qu'ils favorisent. (Muller, 1990) Dans un second temps, afin d'évaluer les impacts de la variation du référentiel de risque sur les acteurs pouvant jouer un rôle dans le renouvellement de l'action publique, nous procéderons à une analyse structurale de la Politique nationale de l'eau (2002), document-phare pour la réforme québécoise. En ce sens, nous reprenons la position de Muller (1990), en considérant que les politiques publiques sont également un construit politique qui opère à son niveau la régulation des conflits entre les intéressés, et qui assure l'articulation et l'ajustement des intérêts individuels avec les objectifs collectifs.

### **1. Cadre théorique**

Qu'est-ce que le risque ? De manière générale, nous pouvons avancer que le risque est un construit social ne pouvant se réduire à un simple pari rationnel ou technique. Dans le cas de la gestion de la ressource-eau,

### (In)sécurités

le risque peut être de trois types : naturel (Ex : inondations), sanitaire (contamination, maladies) et environnemental (dégradation générée par l'activité humaine). Le risque peut être situé localement ou traverser les frontières administratives et géopolitiques d'un territoire. Nous utilisons le terme « risque » lorsque des enjeux humains ou matériels se trouvent dans une situation de danger pouvant mener à une catastrophe. Le risque peut donc s'opérationnaliser par l'équation suivante :  $\text{Risque} = \text{aléa} + \text{vulnérabilité}$ . (Veyret. 2004) L'aléa est une source de danger naturelle ou anthropique que l'on définit par sa nature, sa fréquence et son intensité. La vulnérabilité, quant à elle, renvoie à la capacité de faire face au risque et peut être de deux types : biophysique ou sociale. Toutefois, comme nous pensons de plus en plus en terme écosystémique, les deux sont intrinsèquement liés dans la mesure où une vulnérabilisation de l'un entraîne des impacts sur le degré de vulnérabilité de l'autre et vice versa. Enfin, une politique du risque comprend un ensemble de valeurs, de normes, d'objectifs et d'instruments visant à réduire le risque ou à s'y adapter. Ce qui nous renvoie au concept de politique en tant que référentiel. L'intérêt théorique de concevoir le risque en tant que référentiel est d'arriver à réfuter l'idée selon laquelle les changements dans des secteurs très techniques tels que l'eau ne s'opèrent que grâce à l'application de mesures essentiellement techniques ou technologiques; l'objectif premier des politiques publiques étant celui de la résolution de problèmes.

L'action publique a longtemps été considérée uniquement sous l'angle de la résolution de problèmes. Néanmoins, l'approche cognitive en analyse des politiques publiques, avec sa notion de référentiel, a permis une reformulation de l'action publique comme étant également un espace de construction de représentations du monde. Le référentiel peut être défini comme un système de représentations qui permet de saisir les significations collectives d'une politique publique. Le recours à ce concept permet dès lors de se questionner sur la manière dont les idées influencent la genèse, l'élaboration et le développement des politiques publiques. Le référentiel est constitué de quatre niveaux de perception du monde : les valeurs (ce qui est désirable ou non), les normes (ce qui guide l'action), les algorithmes (ce qui exprime les relations causales) et les images (ce qui fait sens immédiatement). Ces quatre niveaux s'articulent autour de trois dimensions : cognitive (Manière dont est compris la réalité; bref la théorie), normative (valeurs et attitudes

### (In)sécurités

auxquelles doivent conduire les politiques publiques) et instrumentale (principes d'action définissant les actions publiques). Principalement selon Muller (2005), il existe des conflits, sur et dans le référentiel, qui se cristallisent davantage autour des dimensions cognitives (champ intellectuel) et normatives (champ du pouvoir). De ce fait, le système d'explication du monde porté par le référentiel offre plus de pouvoir aux acteurs dont les intérêts s'intègrent le mieux dans le cadre cognitif et normatif dominant. « Cette relation de domination ne signifie pas qu'il est impossible aux autres groupes de contester cette dissymétrie, mais qu'une telle tentative passe par la remise en cause des structures globales et, donc, la mobilisation de ressources économiques, organisationnelles et politiques importantes. » (Muller. 2005 : 171)

Nous pouvons postuler un changement de référentiel lorsque

le code d'une politique se transforme à travers la mise en place d'un nouveau système d'explication et d'interprétation du problème (d'une nouvelle formulation du problème), de nouvelles solutions (appuyées sur de nouvelles relations causales), de nouvelles normes (modifiant la représentation de ce qui est souhaitable, désirable) avec, la plupart du temps, une remise en cause de la hiérarchie des groupes et des acteurs collectifs dans le secteur et même une modification des frontières du secteur. (Muller. 2005 : 174)

Jobert (1992) ajoute que la construction d'un référentiel ne se fait jamais sur une table rase; elle ne réussit que dans la mesure où elle parvient à articuler des changements dans les représentations fragmentées, multiples et rivales. Muller (2005), identifie deux formes de référentiel pouvant plus ou moins se superposer selon le cas. D'une part, le référentiel d'action publique ou le cadre normatif et cognitif à partir duquel un problème est formulé. D'autre part, un référentiel d'action collective à savoir la façon dont un groupe d'acteurs va définir les conditions de l'action publique dans un domaine particulier en fonction de ses stratégies identitaires et de ses stratégies de pouvoir. En somme, l'approche cognitive opère aussi une distinction entre référentiel global et sectoriel. Le global renvoie à la fois à un monde perçu et souhaité regroupant des éléments interprétatifs qui dépassent les frontières d'un seul secteur. « Le global, comme cadre de référence, constitue donc un lieu de décodage du réel d'où va émerger une vision dominante ne

### (In)sécurités

s'imposant pas comme une "pensée unique", mais comme un contexte de sens, qui n'empêchera ni les conflits ni les débats, ni les incertitudes. » (Muller. 2005 :179) Le secteur quant à lui constitue un espace où des acteurs vont prendre conscience d'un changement dû à un décalage entre régulation d'un secteur et transformations perçues du global et ainsi entrer en relation (coopération, affrontement, domination) pour redéfinir les objectifs de la politique en fonction de leurs intérêts.

### **2. L'eau comme risque pour la santé publique : L'émergence du risque comme référentiel**

Dans le cadre de la gouvernance de l'eau au Québec, nous pouvons situer l'émergence du risque comme référentiel à la fin du XIXe siècle. Le Québec est alors marqué par une industrialisation et une urbanisation croissantes. Dans le domaine de la recherche médicale, c'est à cette époque que l'on fait la découverte des bactéries. Avant cette découverte, on soupçonnait l'existence d'un lien entre la qualité de l'eau et la santé publique sans en avoir fait la preuve. La théorie des miasmes (émanations empoisonnées de l'atmosphère pouvant naître dans les marais, les bas-fonds, ou se former dans les gouttières et les caniveaux), partagée partout en Amérique du Nord jusque dans les années 1880, en attribuait la cause aux malpropretés de la vie urbaine. Pour prévenir les maladies, il importait donc que la ville soit propre et pour cela, l'eau était essentielle. Les cours d'eau servaient donc d'exutoire aux détritiques qui jonchaient les rues des villes.

Lorsque la théorie des miasmes fut battue en brèche par celle de la contagion, alors que le médecin anglais John Snow eut démontré le lien existant entre le choléra et les sources d'eau potable qui alimentaient Londres durant l'épidémie de 1854, la question de la pureté de l'eau acquit encore plus d'importance. Survient alors, en 1885, une grave épidémie de variole au Québec et dont la source principale de propagation fut identifiée d'origine hydrique. Des experts du milieu de la santé se mobiliseront pour revendiquer l'instauration d'une politique d'hygiène publique, gagneront la tribune médiatique et feront pression sur le gouvernement. De fait, le gouvernement provincial adopte en 1886 une loi créant une Commission d'hygiène au mandat essentiellement consultatif. Quelques années plus tard, soit en 1890, le gouvernement met en place un Conseil d'hygiène, doté de pouvoirs plus étendus

## Aspects Sociologiques

---

### (In)sécurités

comportant l'établissement d'une réglementation d'hygiène applicable à la province. En 1895, les Conseils d'hygiène du Québec exigeront que les plans des réseaux d'adduction d'eau et des égouts leur soient soumis aux fins d'approbation et en 1908, des divisions de techniques sanitaires seront constituées au sein de ces conseils afin de renforcer les contrôles sur les travaux nouvellement effectués ainsi que l'efficacité des anciens. En 1901, le gouvernement crée la Loi de l'hygiène publique. Une autorité sanitaire est alors mise sur pied. Celle-ci aura le pouvoir de faire des règlements pour prévenir la pollution des sources d'approvisionnement en eau et assurer son assainissement.

Dans les années vingt, la construction des infrastructures de traitement de l'eau progresse à un rythme soutenu jusqu'en 1940 grâce aux progrès de la technologie, de la réorganisation des services municipaux et de la baisse des coûts de construction. Néanmoins, en 1950, le Québec ne possède que quarante stations d'épuration (l'Ontario en a alors plus de 350) dont uniquement quatre traitent complètement les eaux. Les raisons invoquées concernent, d'une part, le comportement du public. La population reconnaît les faits, mais n'accorde pas d'importance à l'enrayement du problème. D'autre part, l'état des finances municipales, un manque de planification tant du côté municipal que des industries, et l'absence d'organisme pourvu de pouvoirs étendus et bien définis qui aurait dirigé la lutte contre la pollution de l'eau. (Choquette et Létourneau.2008.) En 1955, le Québec adopte la loi concernant la pollution des eaux, ce qui l'amène à créer un groupe de recherche chargé de recueillir des informations concernant l'ampleur, la nature et les causes de la contamination des eaux du domaine public et de proposer des solutions. Cependant, bien que cet accent mis sur la pollution des eaux puisse sembler tendre vers une conception de l'eau davantage tournée vers l'environnement, l'objectif ultime demeure l'escamotage de la contamination de l'eau destinée à des fins de consommation.

En résumé, avant les découvertes théoriques du secteur médical, l'eau fait très peu l'objet d'une gouvernance et celle-ci ne se pense pas en termes de risque. Cette situation peut s'expliquer par le fait que l'eau est disponible en grande quantité sur le territoire et que la population est encore faible d'un point de vue numérique à cette époque. L'eau constitue alors à ce moment plutôt une ressource qu'une contrainte. C'est une solution aux problèmes de gestion des déchets en milieu urbain et

### (In)sécurités

des risques d'épidémie. Toutefois, la découverte du risque de l'eau comme source de propagation de maladies constitue un changement de référentiel au sein de la communauté scientifique médicale qui, dans le cas du Québec se transposera en un changement de référentiel dans la gouvernance de l'eau. On passe alors d'une vision de l'eau comme exutoire à une vision de risque pour la santé publique. Cette nouvelle vision, en disqualifiant celle de l'exutoire et en instaurant pour la première fois des institutions et un corpus normatif sur lesquelles s'appuie l'action publique, introduit une contrainte sur les acteurs dominants (commerçants, industriels, etc.) qui doivent dès lors s'ajuster au nouveau référentiel et rectifier leurs pratiques.

### **3. L'eau comme risque pour la sécurité publique : Un ajout à la définition du risque, mais une stagnation pour l'action publique**

Avant la fin des années 70, la vision de l'eau comme risque pour la sécurité publique était totalement absente des politiques publiques. Ce n'est qu'à partir de 1976 que cette dimension de la définition du risque de l'eau fait l'objet de conventions basées sur une logique incitative entre les gouvernements fédéral et provincial. Avec la vague de changements institutionnels (création des Municipalités régionales de comté) et instrumentaux (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) des années 80 au Québec, les conventions disparaissent et la gestion de ce type de risque est déléguée aux MRCs et municipalités. Néanmoins, les dispositions normatives restent calquées sur celles des conventions et donc essentiellement de nature incitative. Certaines «dérives» chez les acteurs sont alors enregistrées. On avise les propriétaires riverains et les entrepreneurs que des changements réglementaires plus stricts entreront bientôt en vigueur concernant les propriétés aux abords des cours d'eau, ce qui stimule la construction dans ces zones. Les municipalités, prises dans un conflit d'intérêts, ne s'y opposent guère puisque la majeure partie de leurs revenus dépend de la taxe foncière et que les propriétés situées aux abords des cours d'eau sont habituellement évaluées plus fortement. En 1987, est mise en place la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. À l'instar des conventions, la politique suggère des critères pour évaluer les types d'interventions possibles dans certaines zones. Cet instrument se montre plus contraignant que les conventions passées, et ce, même si l'application et

## Aspects Sociologiques

---

### (In)sécurités

la délimitation des zones inondables est laissée à la discrétion des municipalités.

En 1996, survient un événement qui force le gouvernement du Québec à revoir ses politiques sur les risques de l'eau pour la sécurité publique : le déluge de la région du Saguenay. Cette situation a pris origine dans une forte pluviosité printanière inhabituelle ayant contribué à une saturation du sol en eau et à une surcharge des bassins de nombreux barrages hydroélectriques, ce qui créa des brèches dans certaines digues et provoqua un déferlement des eaux dans la ville de Chicoutimi. À la suite de cet événement, une commission d'enquête (Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages) est mise sur pied. Cette action publique permet alors d'émettre le constat que certaines vannes des évacuateurs de crues des barrages étaient non fonctionnelles. En 2002, est mise en place la Loi sur la sécurité des barrages, venant de fait instaurer des normes plus contraignantes au niveau de la construction et de la surveillance de ces infrastructures. Le rapport recommande également la délimitation de zones inondables et à risque, ce que les conventions et la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables suggéraient déjà.

En résumé, jusqu'à la fin des années 70, le gouvernement du Québec ne comptait aucune politique formelle de gestion des risques pour la sécurité publique et ce, en dépit du fait que le Québec connaît des inondations depuis très longtemps. Bien entendu, les inondations sont devenues un risque pour la sécurité publique avec l'accroissement de la population et l'occupation des zones riveraines. Néanmoins, le comportement adopté semble coïncider avec l'idée que cet aléa échappe au contrôle, à toute prédiction et que par conséquent, la seule solution possible réside dans la gestion des dégâts a posteriori. On se situe donc dans une perspective réactive plutôt que préventive. L'eau comme risque pour la sécurité publique ne correspond donc pas à un changement de référentiel ni à une redéfinition du risque puisqu'elle ne remet pas en question la définition de «l'eau comme risque pour la santé publique». Également, rien n'indique qu'il y ait eu un renversement de pouvoir chez les acteurs même si les propriétaires riverains et Hydro-Québec ont dû se soumettre aux nouvelles normes. Les nouvelles politiques ne font que se superposer à la législation existante, caractéristique de ce que Thelen (1999) nomme

le « policy feedback » ou la réutilisation de recettes déjà éprouvées dans le cas où il n'y a pas échec d'une politique.

#### **4. L'eau comme environnement risqué: Un nouveau rapport au risque**

Le contexte dans lequel émerge la représentation de l'eau comme environnement à risque en est un de modernisation de l'État. L'eau comme environnement à risque et à protéger, encouragée par une tendance internationale et portée d'abord par des groupes d'intérêt écologistes, vient s'opposer aux conceptions de l'eau à des fins commerciales et comme source de développement qui prédominent à cette époque. En effet, la cause première du problème de la pollution des eaux et des impacts environnementaux provient des activités encouragées par ces conceptions. Ce nouveau référentiel apparaît donc dans un contexte de crise. Sous la pression de certains groupes d'intérêt, l'État québécois voit alors son autorité et sa légitimité re-questionnées à l'aune de sa capacité de prendre les meilleures décisions et entre autres en matière d'environnement. Néanmoins, la prise en compte de l'environnement se fera de manière graduelle dans la gouvernance de l'eau puisque « l'environnement n'est pas comme tel un domaine de compétence législative en vertu de la Constitution. Il s'agit plutôt d'un sujet diffus qui est ni du ressort exclusif du Parlement fédéral ni de celui des législatures provinciales. L'environnement touche en réalité à plusieurs matières à la fois. » (Choquette et Létourneau. 2008 : 63)

La transposition de ce référentiel global au secteur de l'eau s'explique par la combinaison des facteurs suivants. De nouvelles structures publiques chargées de la gestion de l'eau potable se développent et certains usages de l'eau entraînent des impacts sur l'environnement tels que le rejet sans traitement des effluents industriels et domestiques, l'érosion rapide des berges tant en zone agricole qu'en milieu urbain. (Choquette et Létourneau.2008.) Afin de palier à ces problèmes, le gouvernement du Québec met en place un service de protection de l'environnement, puis en 1972, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) entre en vigueur et aura entre autres pour objet de protéger l'eau contre les usages susceptibles de contribuer à la pollution de cette ressource. Il importe de noter que cette loi apparaît la même année que la

## Aspects Sociologiques

---

### (In)sécurités

Déclaration de Stockholm prônant un droit à un environnement de qualité et revendiquant une protection de ce dernier. Toutefois,

la définition d'"environnement" est grandement empruntée aux sciences naturelles, ce qui complique l'inclusion de certains éléments propres aux environnements habités, notamment liés aux questions d'environnement urbain (qualité de vie, odeurs, bruits, propreté, etc.) Il en résulte non seulement une hiérarchisation indirecte des enjeux (ex. pollution physico-chimique de l'eau avant son odeur) et ainsi de la prévalence de l'enjeu porté par l'expert sur celui du profane. (Choquette et Létourneau, 2008.)

Les experts en environnement et les ingénieurs ont alors un rôle primordial à jouer pour la construction et l'application des mesures, celles-ci étant pour la plupart très techniques et basées fortement sur une logique scientifique. Néanmoins, la modification de la LQE, en 1978, en incluant l'évaluation des impacts des projets sur l'environnement permet en revanche de renverser un peu cette tendance. Dans la même veine, le gouvernement instaure le Bureau d'audience publique en environnement (BAPE) permettant aux citoyens d'user de leurs droits à l'information et à la consultation. En 1979, le gouvernement met également en place le premier Ministère de l'environnement. Toutefois, ne disposant que de peu de moyens à la fois financiers et humains, celui-ci doit orienter ses actions davantage vers la sensibilisation. À la même époque, et comme mentionné plus avant dans ce texte, le gouvernement procède aussi à une réorganisation de son territoire et crée la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et les Municipalités Régionales de Comté (MRC) qui deviendront responsables de l'alimentation en eau potable et du traitement des eaux usées. En 1981, on met en place la Loi sur la société québécoise d'assainissement des eaux, chargée d'assurer un milieu de vie qui soit sain par le biais de la création de nouvelles technologies. De plus, s'ajoute la Direction générale de l'amélioration et de la restauration du milieu aquatique, dont la tâche est de superviser les interventions liées à l'eau, de regrouper plusieurs activités ayant trait à l'assainissement des cours d'eau et à l'acquisition de connaissances. Ce qui change aussi à cette époque est l'apparition de plusieurs initiatives communautaires telles que les Associations de lacs et les premiers organismes de bassin versant dont l'objectif est de restaurer, conserver et de mettre en valeur les cours d'eau. Enfin, jusqu'à aujourd'hui, une série d'autres lois seront

### (In)sécurités

adoptées afin d'inclure la protection des écosystèmes aquatiques dans la gouvernance de l'eau et de proclamer la ressource-eau comme bien commun.<sup>1</sup>

L'impact de cette redéfinition du rapport «eau et risque»; c'est-à-dire l'eau comme environnement à risque ne peut réellement se saisir qu'à la lecture de la première Politique nationale de l'eau, publiée en 2002 et document-phare de la réforme québécoise. Dans la Politique nationale de l'eau, basée sur le développement durable, la gestion intégrée et le principe de précaution, le risque est davantage associé aux pratiques des individus plutôt qu'aux catastrophes ou phénomènes naturels. La Politique accuse la prise à la légère de la valeur de l'eau qui se transpose concrètement en gaspillage, pollution et altération parfois irréversibles. Selon la Politique, les frontières administratives et les contraintes géopolitiques jouent également un rôle non négligeable sur l'avenir de la ressource-eau au Québec. Les types de risque qui inquiètent le gouvernement sont diversifiés : changements climatiques, pratiques d'aménagement, pollution d'origine agricole et industrielle, désuétude voire absence dans certains cas des infrastructures de traitement et de distribution de l'eau potable.

Les mesures mises de l'avant par le gouvernement sont axées sur les impacts cumulatifs, dépassant ainsi la tendance à la gestion sectorielle qui avait cours auparavant. Il préconise donc le recours à des évaluations globales basées sur l'approche écosystémique et appuyées sur un système d'aide à la décision fournissant les données et paramètres pour mesurer les impacts. Les mesures sont de deux types : préventives comme dans le cas de l'évaluation des risques des nouveaux pesticides, et réactives comme en ce qui a trait au dépassement de normes et au risque d'éclosion de maladies d'origine hydrique. Toutefois, il importe de noter que la hiérarchisation des risques accorde une importance première aux impacts sur la santé publique avant les risques environnementaux ce qui signifie que le référentiel de risque pour la santé publique continue à prédominer en dépit de cette nouvelle façon de se représenter le rapport «risques et eau».

---

<sup>1</sup> Voir par exemple la loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, 2009

### (In)sécurités

En résumé, l'intégration du référentiel environnemental dans la gestion des risques ne constitue pas un changement radical puisqu'il s'intègre à celui du risque de l'eau pour la santé publique déjà en place. Bien avant les années 70, les politiques de l'eau établissaient le lien entre un environnement sain et une population en santé et l'émergence de la vision de « l'eau comme environnement à risque » ne remet pas en question celle de « l'eau comme source de risque ». Néanmoins, l'intégration de ce référentiel amène un changement dans la définition du risque en ce qu'il permet de considérer l'eau non plus uniquement comme la source de risques, mais comme un milieu susceptible aux risques. La perspective environnementale constitue donc un référentiel d'action publique (Muller, 1995) liée à la gestion des risques de l'eau puisqu'il met en place un nouveau cadre cognitif et normatif de l'action questionnant les modes de gouverner en cours et la définition que l'on se fait des risques liés à l'eau. Cependant, c'est également un référentiel d'action collective (Muller, 1995) puisque certains groupes vont redéfinir les conditions de l'action publique dans le domaine de l'eau en fonction de leurs stratégies identitaires et de pouvoir. C'est ce que nous tenterons de faire ressortir avec l'analyse structurale.

#### **5. Redéfinition du risque et renouvellement de l'action publique : Une reconceptualisation des rapports de pouvoirs ?**

Afin de mieux saisir l'impact de l'intégration du référentiel environnemental sur l'action publique, nous nous sommes adonnés à un petit exercice. Puisque le gouvernement du Québec, avec sa première politique nationale de l'eau, souhaitait jeter les bases d'une nouvelle gouvernance fondée sur le développement durable, la gestion intégrée et le principe de précaution, nous avons décidé de dresser un portrait et de comparer l'état de la situation de la gouvernance en 2002 avec celle proposée par le gouvernement afin de voir si la considération du référentiel environnemental amenait des changements substantifs en termes de pouvoir pour les acteurs concernés par la gestion de l'eau. Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse structurale; méthode basée sur la théorie mathématique des graphes permettant de cartographier et de décrire les formes de relation entre les acteurs. De surcroît, ce type d'analyse permet de faire ressortir les phénomènes d'influence, les rapports de force qui organisent et structurent un champ particulier et qui sous-tendent son inertie tout comme sa dynamique propre. Dans le cadre

### (In)sécurités

de cette recherche, l'analyse a été effectuée à l'aide du logiciel UCINET (Borgatti, Everett & Freeman, 1999) Nous avons analysé chaque énoncé (1184 phrases) de la Politique nationale de l'eau en fonction de la présence ou de l'absence de relations, des acteurs en relation (destinateur et destinataire), du type de relation (réelle ou potentielle) et du sens de cette relation (unidirectionnelle, bidirectionnelle, réflexive). Des 1184 énoncés, nous en avons répertoriés 306 contenant des relations; soit 102 réelles et 204 potentielles (ou souhaitées), et plus de 80 acteurs de l'eau ont été identifiés.

Dans le graphe illustrant les relations existantes en 2002 (voir Annexe 1), nous pouvons constater que c'est le Gouvernement du Québec qui est l'acteur central et donc détenant le plus grand pouvoir. La forme du graphe est plutôt hiérarchique et les relations sont pour la plupart unidirectionnelles, partant du gouvernement vers les autres acteurs, ce qui s'expliquerait par un désir du gouvernement de contrôler tous les autres acteurs en évitant que ceux-ci aient du contrôle les uns sur les autres. (Lemieux, 1982) Par exemple, nous remarquons que les citoyens se situent aux confins de la périphérie et n'entretiennent de relations qu'avec le gouvernement et les municipalités. Ils ont donc un pouvoir limité.

Dans le graphe représentant les relations souhaitées par le gouvernement, la structure de ces relations arbore une forme très différente. L'acteur dominant est toujours le Gouvernement du Québec, mais d'autres centres se sont ajoutés, représentés par les Organismes de bassin versant ainsi que les MRC et municipalités à un plus faible degré. Cela signifie qu'il y a une volonté gouvernementale de décentralisation du pouvoir. En effet, la forme du graphe est davantage stratarchique; des acteurs intermédiaires, tout en étant dominés par le centre, dominent des acteurs en périphérie. Les relations sont également plus bidirectionnelles, ce qui évoque un désir de collaboration décisionnelle. Enfin, on constate que certains acteurs gagnent du pouvoir tels que les MRC et citoyens alors que d'autres en perdent comme c'est le cas du gouvernement fédéral (Variation de l'Indice de pouvoir : 0.13 à 0.06. Voir Annexe 2). Ce dernier point pourrait s'expliquer par le fait que cette Politique est l'œuvre du Parti Québécois; parti revendiquant l'indépendance du Québec et cherchant donc stratégiquement à soutirer du pouvoir au fédéral. (Emond, 2010 : 8) Par ailleurs, bien que les relations souhaitées

### (In)sécurités

semblent tendre vers une gestion plus intégrée ou du moins vers plus de décentralisation, il importe de demeurer prudent face à un pouvoir habilitant, car ce dernier, de manière stratégique, peut s'avérer un pouvoir négatif (de contrôle) déguisé ou ce que Bachrach et Baratz (1962) nomment un pouvoir de non décision. Par exemple, force est de constater que les Organismes de bassin versant, par exemple, ne disposent pas d'une autonomie décisionnelle, opérationnelle et fiscale. « Ils doivent en effet respecter certains principes imposés par le cadre de référence du MDDEP s'ils veulent obtenir du financement public qui compose en fait la majorité de leur budget. De plus, la vocation même de l'OBV est déterminée par le MDDEP plutôt que par ses membres. » (Gagnon. 2010 : 19)

### 6. Conclusion

Ce bref portrait de l'évolution de la définition du rapport « eau et risque » dans le contexte québécois permet de statuer sur la complexité et la diversité des processus de construction de l'action publique. En effet, la gouvernance de l'eau s'effectue par, et doit tenir compte d'une multitude d'acteurs que l'on peut concevoir comme autant d'« associés-rivaux » au sens de Dahl (1961) puisque œuvrant à des échelles différentes et défendant des intérêts à la fois complémentaires et divergents voire contradictoires. L'enjeu est de taille puisqu'une fois institutionnalisées, les représentations qui s'imposent ont pour rôle de fournir un cadre d'interprétation des problèmes, de structurer les solutions à mettre en œuvre et d'attribuer du pouvoir à certains acteurs. Les actions publiques dans lesquelles sont investis ces acteurs constituent en ce sens autant d'espaces de coopération, de confrontation et de domination et donc d'opportunités pour renverser les modes déjà en place. À chaque redéfinition des objectifs de la gouvernance, il existe toujours un risque que le pouvoir des acteurs concernés soit remis en cause d'autant plus que certains acteurs ont un « quasi-monopole » sur la capacité des autres acteurs d'imposer leurs visions. De plus, selon Kothari (2001), les nouveaux modes de gouvernance basés sur une gestion intégrée et sur la participation d'un plus grand nombre d'acteurs, ont tendance à stimuler les acteurs forts à réaffirmer leur contrôle et leur pouvoir.

Le risque, dans le cadre de la gouvernance de l'eau au Québec, a constamment été l'occasion de renouveler l'action publique. Les

### (In)sécurités

pratiques et discours se sont certes différenciés même si les rationalités politique et scientifique demeurent fortes.

Alors que, depuis les années soixante, les actions collectives menées au nom de la défense de l'environnement se voulaient profondément critiques des savoirs scientifiques et techniques et du mode de développement social qu'elles propulsent, la traduction de ces revendications en politique publique débouche au contraire sur un appel croissant aux experts, ingénieurs et techniciens, détenteurs véritables des rênes d'un éco-pouvoir montant. (Lascoumes.1994:8)

Pour Cantelli (2006), ce recours croissant aux experts découlerait également de l'ébranlement de la légitimité de l'action dans des contextes de risque, d'incertitude voire de crise, et par les revendications de décentralisation des responsabilités décisionnelles vers d'autres instances que politique. Cet élément expliquerait aussi pourquoi la considération des problèmes environnementaux ne constitue pas une rupture radicale dans la mesure où ils sont pensés en continuité avec la rationalité scientifique existante. Toutefois, cela n'empêche pas que l'expertise se soit élargie dans le cas de la gouvernance de l'eau au Québec faisant davantage de place aux savoirs profanes et à ceux des nouveaux experts (Ex : Nouveaux mouvements sociaux).

Le risque environnemental est donc d'ores et déjà une constituante importante des politiques de l'eau au Québec, mais son intégration fut progressive en fonction de la bidimensionnalité du rapport « risque et eau »: risques dont elle peut être l'origine et risques pouvant l'impacter. Au fil du temps, la redéfinition du référentiel de risque a permis certains changements au niveau du mode et des instruments de la gouvernance, passant entre autres d'une gestion centralisée au niveau du gouvernement provincial à un élargissement de la participation d'acteurs non étatiques au processus décisionnel. Au cours des dernières décennies, ces changements se sont accélérés entre autres avec l'avènement de la nouvelle gestion publique venant de fait questionner la légitimité et le rôle de l'État comme espace approprié pour la construction de sens des problèmes contemporains. Néanmoins, en dépit de l'effervescence de ces changements, nous sommes encore loin de la coupe aux lèvres en matière de gouvernance durable de l'eau et de ses risques. Il s'agit donc d'une

action en devenir où « tout est possible et rien n'est certain, même pas le pire. » (Vandenbergh. 2006:149)

Nancy Émond

\*\*\*

### Bibliographie

BACHRACH, Peter et Morton S BARATZ (1962), « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, Vol.56, no 4, p. 947-952.

CANTELLI, Fabrizio et al. (2006), *Les constructions de l'action publique*. Paris. L'Harmattan.

CHOQUETTE, Catherine et Alain LÉTOURNEAU (2008), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Éditions Multimondes.

DHAL, Robert (1961), *Qui gouverne ?*, Paris, Colin.

EMOND, Nancy (2010), « L'hydro-pouvoir au Québec : Du paradigme machiavélien au pluralisme ? », *L'Interdisciplinaire*. Vol.2. No 1, p. 8-9.

GAGNON, Francis (2010), *Réhabilitation et concertation dans le cadre d'une gouvernance de l'eau. L'exemple d'organismes de bassin versant*, Mémoire de maîtrise. Université Laval. Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2002), *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*.

JOBERT, Bruno (1992), « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. » *Revue française de Science politique*, No 2, p. 219-234.

KOTHARI, Uma (2001), « Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development », dans : Bill COOKE et Uma KOTHARI (Dir.) *Participation: The New Tyranny ?* Manchester, Zed Books, p. 139-152.

LASCOUMES, Pierre (1994), *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris. La Découverte.

LEMIEUX, Vincent (1982), *Réseaux et appareils. Logique des systèmes et langage des graphes*, Québec. Edisem.

MULLER, Pierre (1990), *Les politiques publiques*, Paris. Presses Universitaires de France.

MULLER, Pierre (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de Science politique*. Vol.55. No 1, p. 155-187.

THELEN, (1999), « Historical institutionalism in comparative politics », *Annual Review of Political Science*, no 2 : 369-404.

VANDENBERGHE, Frédéric (2006), *Complexités du posthumanisme. Trois essais dialectiques sur la sociologie de Bruno Latour*, Paris, L'Harmattan.

VEYRET, Yvette (2004) *Les risques*, Rosny-sous-Bois, Bréal Éditions.



## Aspects Sociologiques

### (In)sécurités

#### Annexe 2

Acteurs	Pouvoir réel	Pouvoir potentiel
Gouvernement QC	0.38	0.59
Gouvernement Féd	0.13	0.06
MRC	0	0.13
Municipalités	0.09	0.17
Citoyens	0	0.15
MDDEP	0.05	0.24
Secteur Privé	0	0.06
OBVs	0.01	0.06
Gr. Environnementaux	0	0.01
Centres de recherche univ.	0.01	0.01
Experts	0.01	0.09

EMOND, Nancy (2010) *Indices du pouvoir des acteurs de l'eau. Analyse UCINET.*