La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques

## Sommaire

Avant-propos  La gouvernance environnementale: une notion polysémique  Nicolas Milot et Laurent Lepage	p. 9
Chapitre 1 Les théories de la gouvernance: pluralité de discours et enjeux éthiques Alain Létourneau	p. 17
Chapitre 2 Quelle implication des destinataires de la norme? La voie de la corégulation Apolline Roger	p. 29
Chapitre 3 Environnement: la gouvernance par la responsabilité? Denis Salles	p. 43
Chapitre 4 Diffusion des savoirs sur Internet et interactions citoyennes: de la « connaissance-produit » à la « connaissance-processus » Chantal Aspe	p. 59
Chapitre 5 Droit d'accès à l'information environnementale: pierre d'assise du développement durable Jean Baril	p. 71
Chapitre 6 Les sites d'extraction, révélateurs d'un nouvel engagement citoyen: le cas des sablières Lafarge en Bretagne Anaïs Guérin Chapel	p. 83

Chapitre 7 Contentieux sanitaires et environnementaux à l'OMC : la gouvernance confiée aux experts ? Ève Truilhé-Marengo	p. 97
Chapitre 8 Optimisation du développement durable et management territorial stratégique : de la gouvernance locale à la transaction sociale Michel Casteigts	p. 111
Chapitre 9 Responsabilité et environnement : questionner l'usage amateur des pesticides Julia Barrault	p. 127
Chapitre 10 Environnement politique et réglementaire des pharmacultures au Canada: la contamination pharmaceutique à l'horizon? Marie-Hélène Bacon	p. 139
Chapitre 11 Le jeu de la concertation autour des sites Seveso : une analyse des dispositifs de gouvernance locale dans l'agglomération dunkerquoise Antoine le Blanc, Séverine Frère, AP. Hellequin, Hervé Flanquart, Frédéric Gonthier et Iratxe Calvo-Mendieta	p. 151
Chapitre 12 Gouvernance sur le territoire : un regard attentif à la configuration du pouvoir Aurélie Sierra et Nathalie Lewis	p. 165
Chapitre 13 Le rôle des collectivités territoriales dans l'adaptation des enjeux environnementaux globaux à l'échelle locale Véronique Van Tilbeurgh et Laurence Le Dû-Blayo	p. 181
Chapitre 14 Gouverner une AMP, une affaire publique ? Exemples Sud-Méditerranéens Saïd-Chaouki Chakour et Tarik Dahou	p. 193
Chapitre 15 Enjeu des droits fonciers dans la gestion des ressources naturelles Caroline Plançon	p. 213

Chapitre 16 Une concertation restreinte pour définir l'intérêt général des espaces forestiers: regard sur un paradoxe Jacqueline Candau et Philippe Deuffic	p. 223
Chapitre 17 La gouvernance forestière au Québec: le défi du changement institutionnel dans les systèmes socio-écologique interdépendant Alain Fréchette	p. 239
Chapitre 18 Décentralisation, gouvernance forestière et démocratie au Sénégal : y a-t-il un avant et un après 1996 ? Ahmadou Makhtar Kanté	p. 255
Chapitre 19 La Loire, espace d'une gouvernance environnementale? Franck Huyghues Despointes	p. 267
Chapitre 20 Les conseils consultatifs régionaux : vers une nouvelle gouvernance pour les pêches de l'union européenne ? Sarah Lelong	p. 281
Chapitre 21 La place des organismes interétatiques de bassin dans la gouvernance de l'eau partagée Vanessa Richard	p. 295
Chapitre 22 La valorisation des cours d'eau en Normandie: un exemple de gouvernance locale Nathalie Alexandre-Bourhis, Chantal Rouvrais-Charron et Françoise Perdrieu-Maudiere	p. 307
Chapitre 23 L'intégration des changements climatiques dans les politiques publiques locales: le cas du golfe du Morbihan Betty Queffelec	p. 323
Chapitre 24 La gouvernance locale à l'épreuve des migrations dues aux changements climatiques: cas des rapports entre conseils villageois de développement et chefs traditionnels au Burkina Faso dans la gestion des conflits sociaux Habib Ahmed Djiga	p. 337

## SOMMAIRE

Chapitre 25 Gouvernance et environnement : engagement politique, social	
et économique pour le présent et pour la société de demain	p. 351
Bernard Bigras	
Index des auteurs	p. 359

## **AVANT-PROPOS**

La gouvernance environnementale: une notion polysémique

> Nicolas Milot Laurent Lepage

a question de la prise en charge des enjeux environnementaux par nos sociétés est au cœur d'une littérature qui s'est grandement développée au cours des trente dernières années. À l'origine portée par des regards disciplinaires en provenance de la sociologie, de l'étude des politiques publiques, de l'économie ou de géographie, on observe depuis le début du millénaire un engouement marqué autour de l'utilisation de la notion de gouvernance environnementale pour cerner ce champ de réflexion.

Bien entendu - et cette observation ne se limite pas au seul secteur environnemental –, la notion de gouvernance est éminemment polysémique. Dans un texte aujourd'hui devenu un classique en ce qui a trait à la présentation de l'idée de gouvernance, Rhodes (1996) souligne diverses utilisations de celle-ci: la gouvernance comme idée d'un État minimal, la gouvernance corporative, la gouvernance comme nouvelle approche de gestion publique, la « bonne gouvernance », la gouvernance comme réseaux socio-cybernétiques et la gouvernance comme réseaux d'action auto-organisés. Il est en effet intéressant de constater à quel point cette idée de gouvernance a pu retenir l'attention de chercheurs venant de disciplines aussi variées. Pour plusieurs, cet intérêt fut révélateur d'une volonté de dépasser les possibles angles d'analyse, parfois trop limitant pour embrasser la problématique complexe qu'est celle de l'action collective en matière d'environnement. Il est ainsi largement accepté qu'un cadre d'analyse permettant la compréhension des réponses de nos sociétés aux problèmes environnementaux doit allouer une place aux politiques publiques, aux comportements des acteurs, aux perceptions de ces derniers, à l'action des agents économiques, à la négociation et aux impacts des accords internationaux, à la place de la production scientifique, etc.

Ainsi, bien qu'encore largement débattue au niveau de sa définition, la notion de gouvernance semble, du moins dans son esprit, présenter une signification communément acceptée par une large communauté de chercheurs. Cette signification, c'est sans doute celle d'une *frontière* délimitant l'ensemble des éléments à observer afin d'assurer une compréhension juste et cohérente des conséquences de nos actions individuelles et collectives sur la biodiversité, les ressources naturelles et les milieux où celles-ci se trouvent. Pour plusieurs, la triade État-marché-communauté sert de cadre conceptuel général pour représenter sur le plan théorique cette frontière (Agrawal et Lemos, 2007;

Paquet, 2005). Mais comme Oran Young (2009) nous le rappelle, comprendre la gouvernance environnementale repose essentiellement sur l'observation d'hybrides, d'imbrications plus ou moins bien coordonnées entre des éléments d'organisation de l'action collective en environnement, ces éléments reposant sur différentes logiques: la réponse à une forme de contrainte appuyée sur l'autorité légitime de l'État, le comportement d'un usager inscrit dans une économie de marché, l'action d'un acteur inscrit dans une communauté historiquement construite autour de rapports interpersonnels concrets.

C'est à ce vaste chantier, constamment en évolution, que [VertigO] – La revue électronique en sciences de l'environnement a voulu s'attaquer en faisant, d'abord en 2008, un appel de proposition pour des textes en vue d'un dossier sur la gouvernance de l'environnement. Intitulé Gouvernance et environnement: quelles échelles de construction du commun?, le texte de l'appel produit par l'équipe de rédacteurs associés traduisait bien la difficulté de s'entendre sur une conception partagée de l'idée de gouvernance. Si les idées présentées cihaut n'avaient pas suscité d'opposition entre les rédacteurs, deux questions semblaient toutefois plus préoccupantes. Primo, l'étude de la gouvernance environnementale doit-elle être porteuse d'aprioris normatifs? Notamment, le respect de la démocratie, de l'équité intergénérationnelle ou de certains seuils écosystémiques minimum à respecter doit-il être considéré comme conditions sine qua non à la mise en place de modèle de gouvernance permettant d'atteindre une certaine durabilité dans nos comportements envers notre environnement? Mais aussi, certaines prémisses de « bonne gestion », notamment véhiculées par certaines organisations internationales. Et secundo, comment aborder la notion de gouvernance alors qu'elle semble vouloir se manifester à la fois à l'échelle des collectivités locales prises avec la gestion directe et concrète de leur environnement et à l'échelle mondiale où les intervenants impliqués dans les négociations internationales posent également le problème de la gestion de l'environnement d'une nouvelle manière? Doit-on rechercher des cadres d'analyse communs ou doit-on ne pas viser à réconcilier sur le plan théorique des spécificités trop éloignées?

Suite à la réponse enthousiaste de plusieurs chercheurs à ce premier appel de textes, [VertigO] – La revue électronique en sciences de l'environnement a décidé de profiter au printemps 2009 de la tenue du 77° Congrès de l'Association francophone pour le savoir (ACFAS) à Ottawa pour organiser un colloque interdisciplinaire de deux jours sur la gouvernance environnementale<sup>1</sup>. Un nouvel

<sup>1.</sup> Plusieurs partenaires ont participé à la tenue de l'événement: l'Institut des sciences de l'environnement (UQÀM), Chaire d'études sur les écosystèmes urbains (UQÀM), Laboratoire d'études et de recherches en sciences sociales sur l'eau (U. d'Ottawa), Chaire de recherche du Canada en gouvernance et gestion publique (U. d'Ottawa), Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société (U. Laval), Centre de recherche interdisciplinaire sur la biologie, la santé et l'environnement (UQÀM), École de développement international et mondialisation (U. d'Ottawa).

appel de contributions a été effectué pour l'événement, et ce, à travers la francophonie. Sur les propositions de conférence reçues, 70 ont été retenues en vue du colloque où au final, 51 conférenciers ont présenté les résultats de leurs travaux de recherche. Les 70 propositions jugées intéressantes peuvent être regroupées selon leur provenance. Ainsi, 38 d'entre elles ont été proposées par des chercheurs d'Europe continentale (essentiellement en provenance de la France), 17 par des chercheurs canadiens (pour la plupart Québécois) et enfin 15 par des chercheurs africains (de la côte méditerranéenne et d'Afrique de l'Ouest).

Profitant de ce portrait de la recherche actuelle sur la question de la gouvernance environnementale au sein de la francophonie, nous avons tenté de vérifier si certaines tendances pouvaient être observées au niveau de la manière d'aborder ce thème par les chercheurs, des thèmes prédominants et des dynamiques favorisant la production de ces connaissances². Ainsi, à partir des résumés présentés par les chercheurs en vue du colloque, nous avons réalisé une analyse lexicométrique afin de faire ressortir ces tendances potentielles.

De manière générale, on observe que les chercheurs posent surtout la problématique de la gouvernance en terme de dynamique d'acteurs. L'importance accordée aux problématiques de gestion (de l'environnement ou des ressources naturelles), aux porteurs d'intérêts (*stakeholders*) et aux aspects procéduraux est notable. La décision n'y est pas vue en tant que responsabilité d'un seul acteur, mais bien comme le résultat d'une dynamique sociale entre agents publics et privés. Bien que ces dynamiques puissent être observées à divers niveaux d'action, c'est sans aucun doute l'échelle locale qui retient l'attention des universitaires présents au colloque. Il s'agit sans doute de la résultante d'une tendance forte à la production de travaux reposant sur un intérêt grandissant pour le rôle des communautés locales dans la gouvernance environnementale.

Si nous départageons les données selon la provenance des conférenciers, nous constatons que les enjeux environnementaux, de même que certaines traditions académiques, teintent la manière selon laquelle se construisent les réflexions sur la gouvernance environnementale. Du côté européen, l'importance accordée à la reconfiguration du rôle de l'État, aux questions juridiques, aux mécanismes de régulation, et de manière générale, aux politiques publiques, illustre l'intérêt marqué des chercheurs pour la problématique générale du réajustement de l'action publique. La gouvernance est abordée à la fois comme une contrainte appelant l'État à se doter de repères institutionnels différents et comme source d'innovation pour des autorités publiques appelées à prendre en charge des enjeux environnementaux toujours plus complexes. Si plusieurs objets environnementaux sont à la base des projets de recherche – eau, forêt, agriculture, enjeux urbains – les présentations réalisées par les chercheurs européens se

<sup>2.</sup> Ces éléments ont été présentés par le professeur Laurent Lepage lors de la plénière d'ouverture, sous le titre: *Polysémie actuel de la notion de « gouvernance » : excursion du coté des travaux autour de l'environnement.* 

différenciaient des autres relativement à l'intérêt pour les enjeux de protection du patrimoine, ou du moins, pour la dimension patrimoniale accompagnant des enjeux de gestion spécifiques. On y a vu la pertinence de considérer ce type de questionnement afin d'intégrer les aspects biophysiques et culturels dans l'étude de la gouvernance environnementale.

Les chercheurs africains ont quant à eux fait une large place aux conséquences des changements environnementaux – notamment en lien avec les perturbations climatiques – sur les populations. L'adaptation des activités forestières et agricoles aux modifications de l'environnement est au cœur des efforts de recherche, de même que le problème spécifique des réfugiés environnementaux, contraints de quitter certaines zones afin de trouver un milieu permettant de meilleures conditions de vie. L'étude de la gouvernance se trouve ainsi largement organisée autour de communautés locales vivant une relation de proximité avec le milieu et les ressources naturelles.

Enfin, les chercheurs canadiens portent leur attention sur les différentes crises caractérisant la prise en charge de la gestion des ressources naturelles. La crise de l'industrie forestière, entre autres, occupe une place prépondérante. La gouvernance y est ainsi abordée comme une solution à des modèles de gestion qui ont révélé leurs faiblesses. La question de l'intégration des savoirs scientifiques est particulièrement importante dans le cadre de ces travaux, lesquels visent souvent à mieux comprendre l'articulation entre décision, science et gestion. L'enjeu des conflits d'usages est aussi régulièrement abordé, particulièrement dans le contexte de la gestion intégrée de l'eau. On remarque une place de choix allouée aux usagers et aux systèmes d'acteurs qu'ils forment. L'État, dans ce cas, est souvent présenté comme un élément de l'analyse parmi d'autres, et n'occupe pas la place centrale que l'on observe dans les travaux européens.

\* \* \*

Dans cet ouvrage, vingt-cinq textes découlant des présentations réalisées dans le cadre du colloque sont regroupés<sup>3</sup>. Il s'agit en fait d'un portrait représentatif des thèmes décrits précédemment et des intérêts régionaux des différentes communautés de recherche. Le lecteur constatera que ces textes sont souvent le résultat d'une articulation entre les efforts de recherche empirique et d'une réflexion souvent plus théorique sur les enjeux liés à la gouvernance environnementale. Ainsi, les apprentissages résultant de l'analyse de cas concrets alimentent des réflexions sur des thèmes variés, par exemple: la responsabilité individuelle,

<sup>3.</sup> Le lecteur pourra également aller consulter le numéro hors-série n° 6 La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques de la [VertigO] – La revue électronique en sciences de l'environnement, où plusieurs conférenciers du colloque ont publié un article lié à leur présentation: http://vertigo.revues.org/8881.

l'importance de la régulation, le rôle des experts, les enjeux d'échelle, la concertation, le rôle relatif des communautés locales. Ces textes, nous le croyons, témoignent de l'engouement au sein de la francophonie pour des recherches sur la gouvernance environnementale. Le fait de les regrouper dans ce collectif contribuera, nous l'espérons, à assurer que ces réflexions ne se réalisent pas uniquement en anglais. Les acteurs de la recherche universitaire francophone sur la gouvernance environnementale doivent se doter d'un espace de débat dynamique afin de permettre aux chercheurs de repousser les limites de leurs travaux et surtout, de rejoindre ceux qui ultimement devraient bénéficier des retombées de la connaissance ainsi produite.

Bonne lecture.

## BIBLIOGRAPHIE

AGRAWAL, A. et M. C. Lemos, 2007, « A Greener Revolution in the Making?: Environmental Governance in the 21st Century », in Environment: Science and Policy for Sustainable Development, Vol. 49, n° 5, pp. 36-45.

PAQUET, G., 2005, Gouvernance: une invitation à la subversion, Montréal, Liber, 392 p.

Rhodes, R. A. W, 1996, «The New Governance: Governing without Government», in *Political Studies*, Vol. 44, n° 4, pp. 652-667.

Young, O., 2009, *Governance for the Environment*, New Perspectives, Presse universitaire de Cambridge, p. 12-40.