

La réhabilitation de grands écosystèmes fluviaux à travers des institutions collaboratives. Une chimère ?

Nathalie Lewis, Université du Québec à Rimouski, Nathalie.Lewis@uqar.ca

Amélie Dumarcher, Université du Québec à Rimouski,
amelie.dumarcher@gmail.com

Julie Ruiz, Université du Québec à Trois Rivières, Julie.Ruix@uqtr.ca

RÉSUMÉ

Entre les villes de Trois-Rivières et Montréal, au Québec (Canada), le fleuve Saint-Laurent s'élargit jusqu'à créer un « lac ». Le lac Saint-Pierre est un immense écosystème fluvial (50 000 ha), qui, par sa localisation et les multiples usages de son territoire, se retrouve aujourd'hui dans un état alarmant. Le projet présenté vise à contribuer à l'éventuelle mise en place d'une gestion durable du littoral du lac Saint-Pierre. Pour ce faire, nous avons commencé par analyser la mise en place de larges initiatives concertées de réhabilitation d'écosystèmes, impliquant de multiples acteurs hétérogènes. Il s'agissait de mieux comprendre les contextes initiaux de ces projets, les processus et les forces motrices qui influencent leur mise en place. Pour y parvenir, nous avons analysé dix cas de réhabilitation concertée de grands écosystèmes, en Amérique du Nord et en Europe afin de rester dans des contextes de gestion relativement comparables à celui du Québec. Cette première étape a abouti sur une riche modélisation qui nous a permis de définir une grille d'analyse et une approche solide pour aborder le cas du lac Saint-Pierre. Nous avons ensuite rencontré des acteurs clés du lac Saint-Pierre, afin de discuter de ces résultats et de les confronter à leur réalité sur le terrain. Au-delà des conclusions et enseignements individuels de ces multiples cas, nous nous intéressons à une façon globale d'aborder la gestion-collaboration de ces écosystèmes aux acteurs hétérogènes et nombreux, afin d'en tirer des enseignements pour la gestion du littoral de lac Saint-Pierre.

ABSTRACT

Between the cities of Trois-Rivières and Montreal, in Quebec (Canada), the St. Lawrence River widens to form a "lake". Lake Saint-Pierre is a huge river ecosystem (50,000 ha) that is in an alarming state due to its location and multiple uses. The aim of this project is to contribute to the eventual implementation of sustainable management of the shoreline of Lake Saint-Pierre. To this end, we began by analysing the implementation of large-scale concerted ecosystem restoration initiatives involving a wide range of heterogeneous stakeholders. The aim was to gain a better understanding of the initial contexts of these projects and the processes and drivers that influence their implementation. To achieve this, we analysed ten cases of concerted rehabilitation of large ecosystems in North America and Europe, in order to stay within management contexts relatively comparable to that of Quebec. This first step resulted in a rich modelling exercise that allowed us to define an analytical framework and a solid approach to tackle the case of Lake Saint-Pierre. We then met with key stakeholders in Lake Saint-Pierre to discuss these results and compare them with the reality on the ground. Beyond the individual conclusions and lessons learned from these many cases, we are interested in an overall approach to the management and cooperation of these ecosystems, with their many heterogeneous stakeholders, in order to draw lessons for the management of the shoreline of Lake Saint-Pierre.

KEYWORDS

Cooperation; driving forces; initial contexts; rehabilitation; river ecosystem

Contextes initiaux; coopération; écosystème fluvial; forces motrices; réhabilitation.

1 INTRODUCTION

Les travaux scientifiques portant sur la gestion collaborative d'écosystème ou de territoires complexes ne manquent pas, pourtant leur synthèse et surtout leur adaptation « sur le terrain » relèvent souvent de l'abstraction et parviennent difficilement à rallier des types d'acteurs aux intérêts divergents, voire opposés. À ce titre, le défi qui se pose autour du lac Saint-Pierre (LSP) au Québec (Canada) s'il n'est pas singulier, reste difficile à résoudre. Les grands territoires, comme le littoral du lac Saint-Pierre, sont associés à des niveaux de complexité qui se caractérisent par plus d'acteurs, plus d'intérêts divergents, plus des responsabilités fragmentaires, plus de tensions et de conflits passés, un problème environnemental plus complexe à comprendre, des solutions souvent plus nombreuses, etc. Il est dès lors difficilement possible de généraliser des façons de faire et des outils relativement effectifs à des petits territoires (les travaux d'Orstom pour ne nommer qu'eux, certes inspirants s'avèrent souvent inadaptés) qui nous indiquent pour autant que certaines situations initiales pourraient être plus propices que d'autres à la mise en place d'initiatives concertées.

Dans cet esprit, pour contribuer à alimenter les réflexions gouvernementales en vue de la mise en place d'une gestion durable du littoral du LSP, nous avons voulu porter notre attention sur les caractéristiques des situations initiales qui, ailleurs dans le monde, ont contribué à la mise en place de larges initiatives concertées de réhabilitation des écosystèmes. Nous voulions comprendre les contextes initiaux, les processus et les forces motrices qui influencent la mise en place d'initiatives collaboratives visant la réhabilitation de grands écosystèmes et impliquant de multiples acteurs hétérogènes. Pour cela, nous avons consulté les travaux relatifs à ces processus et nous avons également analysé l'assemblage des contextes, des processus et des forces motrices dans différents cas de réhabilitation concertée de grands écosystèmes à travers le monde. Si chaque cas reste unique, l'apprentissage issu des projets collectifs nous semblait pouvoir alimenter l'enjeu singulier !

1.1 Objectifs

L'objectif principal de ces travaux vise à relever les éléments importants dans l'émergence et dans la mise en place de ces initiatives à travers deux entrées, celles :

- 1) relevant du contexte institutionnel et local (définissant ainsi des opportunités et des contraintes);
- 2) relevant plus directement du projet et des dynamiques liées (jouant le rôle plus direct de « moteur »).

L'objectif secondaire, quant à lui, fut d'examiner plus finement comment s'organisent ces initiatives une fois mises en place. Pour ce faire, observer la combinaison de ces éléments importants et leur articulation au fil du temps permet de mieux comprendre leur rôle et l'évolution de leur importance dans le déroulement des projets.

1.2 Méthodologie

Pour répondre à ces objectifs, nous nous sommes appuyés sur une série de dix cas de restauration de milieux humides à grande échelle, en Europe et en Amérique du Nord. Ces cas ont été choisis afin que les contextes de gestion soient relativement comparables à celui du Québec et pour que des enseignements puissent en être tirés pour le littoral du lac Saint-Pierre. Croiser des cas européens et américains nous a également semblé une voie pertinente pour l'éclairage complémentaire qu'ils apportent, du fait de leur ampleur géographique et institutionnelle variable. Tous ces cas impliquaient des acteurs hétérogènes et un certain degré de complexité, sachant que leur nature varie nécessairement en nous offrant justement une certaine complémentarité de situations.

- Densité du vieux continent. La densité qui caractérise le vieux continent (de population, d'usages et de découpages du territoire) fait qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des projets d'une grande échelle géographique pour qu'ils soient d'une grande complexité institutionnelle.
- Immensité du territoire américain. Plus propice à façonner des projets d'une ampleur géographique incomparable aux cas européens.

Les dix cas retenus sont les suivants. Pour les États-Unis, il s'agit des Everglades, de la rivière Columbia et de la baie de Chesapeake. Pour l'Europe, il s'agit du secteur de Lenzen sur l'Elbe (Allemagne), de la rivière Parrett (Angleterre), de la plaine de la Bassée sur la Seine (France), de la plaine de la Lobau sur le Danube (Autriche), ainsi que de trois cas sur le Rhône (France) : celui du Haut-Rhône, de Pierre-Bénite, du programme décennal de

restauration hydraulique et écologique du Rhône (notamment avec l'exemple de Montélimar) et du Plan Rhône (avec l'exemple de la plaine de Piolenc-Mornas).

2 CADRE D'ANALYSE

À la suite d'une première revue de littérature, trois grandes orientations ont déterminé la démarche que nous avons retenue : 1) une approche non-normative visant à identifier les éléments importants au sein des force(s) motrice(s) et contexte(s) ; 2) un cadre théorique autorisant à la fois une lecture fine et synthétique (ici, la perspective néo-institutionnaliste) et ; 3) une analyse selon le principe des « modèles locaux » (Barnes et Hayter, 2005). Nous avons souhaité analyser l'articulation des éléments identifiés, voir comment ils étaient mobilisés dans les différents cas, pour devenir – éventuellement – des forces motrices pour les projets. Ce sont ces éléments qui nous ont permis de concevoir une certaine modélisation souple, que nous avons appliqué par la suite aux cas retenus.

En posant que les éléments contextuels sont des éléments de la gouvernance à part entière (Margerum, 2011), nous avons examiné tous les éléments recensés en se posant la question à savoir s'ils deviennent-ils des forces motrices pour les projets et, si oui, comment et pourquoi?

Notre effort d'identification des forces motrices des projets a également permis de mettre à jour un point crucial : la plupart de ces forces motrices et opportunités fonctionnent généralement selon trois mécanismes liés et cruciaux pour la réussite des projets : des projets à la complexité limitée ; une légitimité partagée par un filet d'acteurs variés et ; un avancement régulier du projet afin d'assurer son dynamisme.

Ce sont ces trois mécanismes dont nous montrerons la pertinence dans cette étude à travers laquelle quatre catégories permettant l'analyse des forces motrices, opportunités et obstacles ont été analysées : 1) projet, 2) les relations qui prennent place dans le projet, 3) le contexte institutionnel et 4) le contexte local. Une grille souple (fig. 1) combinant ces trois mécanismes et quatre catégories en résulte et nous a permis d'étudier les dix cas retenus.



Figure 1. Analyse des forces motrices, opportunités et obstacles dans la mise en place d'initiatives visant la réhabilitation de grands écosystèmes.

3 DISCUSSION

Nous montrerons en s'attardant sur les enseignements tirés de chacun de cas que l'intérêt de cette modélisation sociale n'est pas de trouver la « formule » parfaite pour réaliser des projets de gestion collaborative qui parviendront à atteindre des objectifs de réhabilitation des milieux. Les analyses des cas recensés montrent plutôt la force de certaines combinaisons et l'importance de combiner les quatre catégories au croisement de l'analyse institutionnelle et de l'action collective.

Par ailleurs, des cas dits « à succès » ou « positifs » en fonction de notre critère premier, la gestion collaborative, nous amènent à réinterroger ce qu'on entend par ce type de gestion. En effet, un cas à succès comme le projet du Haut-Rhône que nous présenterons, nous semble exemplaire à certains égards. Il était exemplaire par son ancrage et par le support des acteurs locaux, régionaux et nationaux, publics et privés tout en restant tributaire de financements publics, comme tous les projets. Les cas étudiés ayant mis en place des institutions locales fortes ont également montré des leaderships municipaux et locaux forts. Cela montre l'importance de l'intégration des

élus locaux pour la réussite des projets. Dans tous les cas, nous le verrons, même un cas dit « à succès » reste tributaire de fenêtres d'opportunité et s'inscrit dans une temporalité spécifique.

Les cas étasuniens sont également des cas « à succès » ou « positifs » en matière de gestion collaborative. Cette collaboration se fait principalement à l'échelle des institutions gouvernementales. Les projets, sur des territoires immenses, sont de nature *top-down*, et il semble difficile de voir comment faire autrement. Afin d'aller plus loin sur ces cas, il faudrait probablement fragmenter la lecture du territoire du grand bassin versant et voir les liens entre les initiatives, pressions, institutions et acteurs locaux, pour savoir s'ils étaient en adéquation ou non avec ces projets « collaboratifs » et « positifs ».

Nous l'observons, les termes « positifs » et la notion de « collaboration » ne sont pas des synonymes, il s'agit d'être vigilant. Le cas de la Parrett est vu comme un projet ayant échoué, mais il a néanmoins produit des échanges, des collaborations, des mises en perspective pendant sept ans : ce n'est pas rien ! Dans ce cas, la collaboration n'est pas négative et l'apprentissage collectif est même fort. Rien ne dit qu'il n'y aura pas de nouveaux projets, de nouvelles associations dans quelques années (notre incursion sur le « terrain » est statique). Nous croisons deux choses : la mise en place de projets et de dialogues collaboratifs (qui se solderont dans les cas les plus aboutis par une institution collaborative) et des projets de réhabilitation. Le succès et l'échec se déclinent en fonction de divers paramètres. Il semble ressortir de la littérature que la mise en place d'un dialogue collaboratif solide à l'échelle du bassin versant est une des entrées essentielles.

Nos résultats montreront qu'il s'agit de revenir au problème énoncé pour chacun des cas afin d'évaluer chacune des analyses effectuées. En effet, nous avons croisé les schémas « analyse des forces motrices, opportunités et obstacles dans la mise en place d'initiatives collaboratives visant la réhabilitation de grands écosystèmes » produits pour chacun des 10 cas étudiés afin de voir d'un seul tenant les combinaisons des dix catégories retenues dans notre cadre théorique. Ces schémas permettent de constater que ce ne sont pas des caractéristiques spécifiques et précises qui permettront de dépasser les blocages inhérents à la complexité des grands écosystèmes afin de viser une certaine réhabilitation. Par ailleurs, l'analyse a également permis de souligner l'importance de l'épaisseur temporelle (historique) de ces caractéristiques. Plus encore, les éléments pris en considération partagent une caractéristique : ils sont variables dans le temps. Ainsi, faire abstraction de la temporalité (du temps long) peut être délétère. Mettre beaucoup de ressources (matérielles et humaines) et d'énergie à un moment précis peut simplement ne produire aucun résultat prévu et, par ailleurs, nuire à la suite des actions futures.

Dès lors, l'intégration de la notion de « gestion adaptative », dans le sens d'une gestion ouverte aux nouveaux éléments et facteurs pouvant s'ajouter au tableau, permet également un cheminement constant de la dynamique globale des cas. On voit par ailleurs, et sans surprise, l'importance – dans tous les cas – des subsides publics accompagné d'un paradigme de gestion et de conditionnalités y étant attachés. L'exemple des plans visant à prévenir/minimiser les inondations est présenté et nous observons que la collaboration à ce titre devient une force majeure. Mais ce que les cas montrent en matière d'inondation, c'est que la notion de collaboration semble venir avec celle de solidarité : des notions généreuses, mais qui, à l'échelle locale, ont du mal à s'agencer. Les conflits entre l'amont et l'aval, entre les zones urbaines et les zones rurales, restent au cœur des enjeux.

Cette analyse que nous présenterons schématiquement et analytiquement, a par la suite été présentée aux acteurs-clés de la plaine inondable du lac Saint-Pierre (Québec, Canada). Ce sont les discussions et réactions suscitées par ces échanges qui nous permettront collectivement de discuter de la gestion collective et de la réhabilitation de grands écosystèmes fluviaux à travers des institutions collaboratives et ce, à travers les trois mécanismes-clés présentés.

LIST OF REFERENCES (*only for scientific papers*)

- Barnes Trevor J. et Hayter Roger, 2005. « No "Greek-Letter Writing": Local Models of Resource Economies », *Growth & Change*, vol. 36, no 4, pp. 453-470.
- Margerum Richard D., 2011. *Beyond consensus: improving collaborative planning and management*, Cambridge, Mass, MIT Press, 395 p.
- Ostrom, E., 2010 [1990]. *Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Paris : Éditions De Boeck, 301 p.