



**LE RECOURS À LA COPRODUCTION DE CONNAISSANCES POUR AMÉLIORER
LES APPROCHES COLLABORATIVES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DE L'EAU**

ROB DE LOË, UNIVERSITÉ DE WATERLOO

Publié avril 2015



Réseau
canadien
de l'eau

LE RECOURS À LA COPRODUCTION DE CONNAISSANCES POUR AMÉLIORER LES APPROCHES COLLABORATIVES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DE L'EAU

ROB DE LOË, UNIVERSITÉ DE WATERLOO

Publié avril 2015

CE QUI A MOTIVÉ CE PROJET

Dans les collectivités partout au pays, des Canadiens cherchent des façons novatrices d'aborder les nombreux défis et occasions concernant les ressources hydriques que nous partageons, comme la protection des sources d'eau potable, le soutien aux activités économiques actuelles et venir, l'approvisionnement en eau salubre pour la consommation humaine, le partage de l'eau en temps de pénurie, la disponibilité de l'eau pour les besoins environnementaux, pour ne nommer que ceux-là.

Dans le passé, les Canadiens s'attendaient des gouvernements qu'ils administrent l'eau pour le bien commun. Les gouvernements demeurent à ce jour le plus important acteur étant donné leurs responsabilités légales et constitutionnelles en ce qui a trait à la gestion de l'eau au Canada. Cependant, la collaboration entre les ordres de gouvernement (municipaux, Premières nations, provinciaux et fédéral), le secteur agricole, l'industrie, les groupes environnementaux et le grand public est devenue de plus en plus courante. Cette façon d'aborder les occasions et les défis communs fait partie de l'ensemble des changements à la gouvernance de l'eau et de l'environnement actuellement en cours dans le monde. Souvent, cela reflète simplement le fait que les problèmes liés à l'eau sont trop complexes pour être résolus uniquement par un seul et même groupe ou organisme.

Ce projet « d'application de connaissances » du RCE a été motivé par les problèmes et les inquiétudes qu'ont soulevés les praticiens canadiens collaborant à divers processus multiacteurs en matière de gouvernance de l'eau. Lors d'un atelier organisé en 2012 par le Groupe sur les politiques et la gouvernance de l'eau (Water Policy and Governance Group – WPGG), des praticiens de partout au pays ont cerné de nombreux enjeux et priorités. Deux de ces priorités se démarquaient :

- S'attaquer aux problèmes de mise en œuvre des approches collaboratives multiacteurs en matière de gouvernance de l'eau
- Rehausser les capacités d'apprendre des expériences des autres champs de compétence

RÉPONDRE AUX PRIORITÉS DES SPÉCIALISTES

Dans le cadre de projets de coproduction de connaissances, les chercheurs et les praticiens produisent ensemble de nouvelles connaissances. C'est le principe qui a guidé les travaux de l'équipe. Les priorités et les préoccupations cernées par les praticiens canadiens n'ont pas seulement fourni le point de départ de ce projet, mais elles sont aussi façonnées chacune de ses trois étapes :

- Inventaire des approches
- Sondages sur les défis et les occasions
- Forum en personne pour partager connaissances et expériences.

« Nous ne pouvons rien faire dans ce bassin versant sans collaborer avec les autres. Cela est dû à la nature même de la propriété foncière, du cadre réglementaire et de l'éventail des intervenants qui ont des intérêts dans les rivières.

[Président, River Trust, Angleterre]

INVENTAIRE : COMPRENDRE LA PAYSAGE DE LA COLLABORATION

Au Canada, il existe de nombreuses approches collaboratives multiacteurs en matière de gouvernance de l'eau. Chacune est unique. La première étape importante du projet était de bien comprendre la nature et la diversité des processus canadiens. Les chercheurs du WPGG ont réalisé un inventaire d'une vaste portée et une évaluation des approches multiacteurs à la gouvernance de l'eau au Canada qui ont révélé comment les gens et les organismes au pays en viennent à collaborer pour aborder des défis communs liés à l'eau et les occasions connexes.

Les chercheurs du WPGG ont recueilli des renseignements de base sur les organismes à partir des sources publiées et de l'Internet. Cette information a ensuite été confirmée par courriel ou par téléphone auprès des gens de ces organismes. Les membres de l'équipe ont ensuite examiné un résumé des constats de l'inventaire et ils ont fourni des commentaires importants qui ont permis de façonner l'étape suivante.

QU'ENTEND-ON PAR APPROCHES COLLABORATIVES MULTIACTEURS À LA GOUVERNANCE DE L'EAU?

La « collaboration » fait référence à la réunion d'organismes indépendants (autonomes) pour poursuivre des objectifs communs servant à des fins publiques. Kirk Emerson, une invitée experte en collaboration de l'Université de l'Arizona, a souligné que la collaboration permet de s'attaquer à des problèmes complexes qui ne pourraient pas facilement être résolus par un seul et unique organisme. De plus, elle a insisté sur le fait que les processus qui sont réellement collaboratifs sont ceux où l'engagement est volontaire et où l'autorité et la prise de décision sont partagées. Cette perspective est courante dans la documentation universitaire et professionnelle qui traite de l'étude des processus collaboratifs.

SONDAGES : ÉVALUATION DES DÉFIS ET DES OCCASIONS

L'inventaire a permis de dresser une liste de praticiens « experts » actifs au Canada. De cette liste, 29 praticiens ont accepté de participer à deux sondages anonymes et à un forum subséquent en personne. La liste incluait deux sortes de praticiens : 1) des agents des gouvernements provinciaux ayant organisé et dirigé des processus multiacteurs; 2) des personnes ayant participé à ces processus, par exemple, des directeurs généraux, des membres de conseils d'administration ou des représentants d'organismes. Ces 29 participants ont été choisis dans l'ensemble du pays.

Les participants ont donc répondu à deux sondages anonymes, chacun comportant deux volets.

- Dans le cadre du premier volet du sondage A, on a demandé aux participants de cerner, selon eux, les circonstances dans lesquelles les approches multiacteurs étaient appropriées ou inappropriées. Toutes les réponses ont ensuite été résumées et renvoyées aux participants pour un deuxième volet d'évaluation.
- Dans le Sondage B, on a demandé aux participants de cerner les résultats que l'on peut escompter lorsque les approches multiacteurs sont particulièrement bien adaptées ou sont mal adaptées. Comme dans le cadre du Sondage A, les résultats ont été compilés et envoyés aux participants pour un nouveau volet d'évaluation.

Ces deux sondages ont permis aux participants d'étudier en profondeur ces questions importantes, d'interagir les uns avec les autres en tout anonymat et de cerner les thèmes prioritaires du forum.

FORUM : RASSEMBLER LE TOUT

L'apprentissage de pair à pair est essentiel pour renforcer les capacités. Par conséquent, le projet s'est terminé avec la tenue d'un forum où les participants ont eu l'occasion d'apprendre les uns des autres, de partager leurs idées et de créer des liens qui devraient durer bien après la fin de projet.

Les commentaires recueillis des sondages ont aidé à la conception et à la prestation du forum *Opportunities to Improve Multi-Actor Approaches to Water Governance* (les 13 et 14 mai 2014 à Guelph, Ontario). Les 30 participants au forum regroupaient les principaux membres de l'équipe, les partenaires du projet et la plupart des praticiens qui avaient répondu aux deux sondages.

Le forum comprenait des exposés présentés par les chercheurs du projet, des tables rondes de praticiens et quatre séances hautement interactives conçues sur mesure pour répondre aux besoins préalablement cernés par les praticiens.



« Souvent au gouvernement nous utilisons un processus multiacteurs parce que nous ne savons pas ce que nous voulons précisément. »

[Participant au Forum]

POUR PLUS DE RENSEIGNEMENTS SUR CE PROJET

Pour plus de renseignements sur ce projet et sur les publications qui résulteront de ce travail, nous vous invitons à consulter le site www.wpgg.ca ou à joindre Rob de Loë, directeur du projet (rdeloe@uwaterloo.ca).

QU'AVONS-NOUS APPRIS?

AU CANADA, LA GOUVERNANCE DE L'EAU DE MANIÈRE COLLABORATIVE PAR DE MULTIPLES ACTEURS SE FAIT DE NOMBREUSES FAÇONS

Grâce à l'inventaire, on a pu constater qu'il n'y a pas de modèle unique de gouvernance de l'eau collaborative multiacteurs au Canada. Il y a plutôt des gens qui collaborent de nombreuses façons différentes selon les situations et les besoins locaux. Voici les points saillants de l'inventaire.

- Les processus multiacteurs sont utilisés pour un grand nombre de raisons au Canada. Dans certains cas, ils ont été créés en réponse à une crise et souvent les gens y ont recours parce que les efforts antérieurs pour résoudre des problèmes n'ont pas donné fruit.
- Bon nombre de ces processus sont nés d'initiatives locales; lorsque les gens ont réalisé qu'ils avaient un problème commun et se sont regroupés pour s'y attaquer. Dans ces cas, il y avait plutôt des mandats et des structures organisationnelles uniques. Cependant, il y a aussi des exemples de « systèmes » d'organisations multiacteurs, habituellement créés par le biais de politiques ou législations gouvernementales. Ces systèmes ont donc des structures organisationnelles similaires. L'existence des organismes de bassins versants au Québec (un système d'organismes collaboratifs) est due à la politique nationale de l'eau dont s'est dotée la province de Québec en 2002. Par contre, la Commission du bassin hydrographique de la Cowichan (Cowichan Watershed Board) en Colombie-Britannique est un organisme individuel qui a été créé par le biais d'une entente entre les Premières nations et les instances gouvernementales municipales, provinciales et fédérales présentes dans le bassin versant.
- Les organismes inventoriés dans ce projet ont collaboré à l'atteinte de nombreux buts différents dont, à titre d'exemple, l'intendance et la sensibilisation, la restauration d'habitats et d'écosystèmes, la planification de bassin hydrographique, la gestion de l'eau, la gestion de conflits et la protection des sources d'eau. Ces organismes participaient rarement à un seul type d'activité; l'ajout ou le retrait d'activités était courant, dû aux variations de leurs effectifs, aux nouvelles occasions de financement ou aux changements des politiques provinciales.
- Les organismes inventoriés avaient des profils d'adhésion très variés. Bon nombre avaient une adhésion ouverte et cherchaient à inclure toutes les parties intéressées; principalement des représentants du gouvernement et d'autres secteurs. Par contre, quelques organismes avaient des profils d'adhésion restreints (p. ex., seules les municipalités d'un bassin versant pouvaient être membres du conseil) ou encore prescrits (p. ex., par réglementation provinciale, comme c'est le cas pour les comités de protection des sources d'eau en Ontario).
- Si le financement de nombreux organismes dépendait, au moins en partie, de subventions gouvernementales, il y avait aussi un certain degré de financement de source indépendante, comme des combinaisons de pouvoir d'imposition, des fonds de dotation et des occasions de produire des revenus. Les organismes qui faisaient partie d'un système avaient habituellement un degré plus élevé de certitude quant à la source de certains de leurs fonds d'exploitation.

« Les ressources provinciales sont si limitées que nous devons être créatifs pour obtenir les fonds nécessaires à la prestation de programmes. »

[Participant au Forum]



L'immense diversité des organismes collaboratifs multiacteurs rend extrêmement difficile la tâche de simplement copier les expériences des autres. Néanmoins, comme ont pu le démontrer les étapes subséquentes de ce projet, il est possible de comprendre les expériences des autres organismes et d'en tirer un apprentissage.

LES APPROCHES COLLABORATIVES MULTIACTEURS SE PRÊTENT MIEUX À CERTAINES SITUATIONS QU'À D'AUTRES

Malgré leurs parcours professionnels très variés, les praticiens qui ont participé à cette étude ont été en mesure de s'entendre sur de nombreux points problématiques concernant la conception et la mise en œuvre des approches collaboratives. Les exemples qui suivent ont été tirés des sondages et des interactions pendant le forum.

- Les participants se sont entendus en grand nombre sur le fait que les approches collaboratives multiacteurs ne conviennent pas vraiment lorsqu'il y a un manque de responsabilisation, lorsque les objectifs et les rôles ne sont pas bien définis, lorsque la capacité des participants est faible ou lorsque l'engagement de collaborer de la part des participants, y compris des gouvernements, n'est pas sincère.
- Mais en même temps, la plupart des participants estimaient que ces approches pouvaient fonctionner dans des contextes très difficiles, par exemple lorsque les problèmes étaient complexes, les délais longs, les participants apportaient à la table toutes sortes de connaissances différentes et où il existait de sérieux conflits.

- Les participants ne voyaient pas ces processus comme de simples mécanismes de planification ou de conseil. La plupart acceptaient plutôt le fait que ces processus collaboratifs multiacteurs avaient un rôle à jouer dans la réalisation de projets, l'élaboration de politiques, la surveillance et même dans le cadre de certaines mesures de nature exécutoire.
- Malgré l'optimisme concernant l'efficacité potentielle des approches collaboratives, il s'est dégagé une préoccupation commune pendant l'étude en ce qui a trait à la « l'écart » ou au manque de connexion entre ces processus et les processus décisionnels actuels des gouvernements. Les participants ont signalé des problèmes comme l'intégration déficiente entre les processus multiacteurs et les systèmes réglementaires, et les gouvernements qui ignorent le travail réalisé par des organismes, même lorsque ces derniers ont été mandatés par ces gouvernements.

IL EST ESSENTIEL D'AVOIR UNE BONNE CONCEPTION

Un constat important sous-jacent aux résultats des sondages et qui a été mis à l'avant-plan pendant les délibérations du forum, c'est l'importance d'une bonne conception. D'énormes investissements sont accordés à la conception des infrastructures physiques, comme les barrages et les ponts. Des investissements de la sorte sont rarement consentis pour la conception de processus collaboratifs. Comme l'a indiqué Kim Emerson, experte en collaboration, « il ne suffit pas de se réunir dans une même salle et de trouver des solutions. » Voici les grandes considérations relatives à la conception qui ont émergé de ce projet :

- Les processus collaboratifs réunissent inévitablement des gens ayant divers niveaux et genres d'éducation et de connaissances. Il arrive souvent que les connaissances scientifiques, locales et autochtones se recoupent. Les processus collaboratifs doivent être conçus pour respecter les différents types de connaissances et pour les utiliser avec efficacité et de façon adéquate à diverses étapes.
- Les processus collaboratifs sont souvent le théâtre de mésententes et de conflits. Cela n'est pas surprenant puisque bon nombre de ceux-ci ont été instaurés dans des situations où les efforts antérieurs pour résoudre des questions litigieuses avaient échoué. Les processus qui connaissent du succès sont conçus pour aborder les situations conflictuelles entre participants. Cela requiert souvent l'intervention d'habiles facilitateurs.
- Tous les participants aux processus collaboratifs ont des intérêts et des besoins – et ceux-ci peuvent être très différents! Comme dans le cas des conflits, les processus collaboratifs efficaces reconnaissent le fait que les entreprises du secteur privé ont des motifs qui ne sont pas les mêmes que ceux de la population locale; que les Premières nations ne sont pas simplement des « intervenants » et qu'on s'attend à ce qu'ils se mobilisent en tant qu'administrations; que les organismes gouvernementaux provinciaux et fédéraux ont des mandats légaux et constitutionnels que l'on ne peut ignorer.
- En dernier lieu, on a souligné maintes fois pendant le projet qu'il n'existe pas une seule et unique solution pour tous. Parfois les structures officielles et les protocoles d'entente sont essentiels et parfois cela constitue un obstacle. Parfois les processus multiacteurs échouent parce qu'ils n'ont pas accueilli tout le monde, et parfois ils échouent parce qu'ils l'ont fait. La collaboration est une compétence et les bons concepteurs de processus collaboratifs reconnaissent qu'il faut tenir compte du contexte.

« S'il n'y a pas de conflit, alors il n'y a pas de collaboration – un vote suffit! »

(Kirk Emerson)

QUELLE EST LA SUITE?

Dans un avenir prévisible, les approches collaboratives multiacteurs en matière de gouvernance de l'eau vont jouer un rôle important dans la façon dont les Canadiens abordent les défis et occasions liés à l'eau. Il est peu probable que les problèmes relatifs à l'eau deviennent moins complexes et plus faciles à résoudre. De ce fait, il est de moins en moins probable qu'un seul organisme ou groupe puisse, par lui-même, répondre aux défis et occasions actuels et à venir. Cela signifie que la collaboration demeurera un outil essentiel. Le défi est celui d'apprendre à utiliser ces approches collaboratives de façon plus efficace.

Ce projet a confirmé l'existence au Canada d'un vaste bassin de connaissances et d'expérience au sein des instances fédérales, territoriales, provinciales et municipales, des Premières nations, des milieux industriels et agricoles et des organismes environnementaux et de conservation. Toutefois, deux mises en garde s'imposent :

- Premièrement, il peut être difficile d'utiliser les approches collaboratives avec efficacité si l'on ne s'attarde pas tout d'abord à la conception de base et aux problèmes de mises en œuvre.
- Deuxièmement, il n'existe pas de raccourci. Apprendre des expériences des autres organismes est une stratégie qui porte des fruits, mais tenter de copier leur modèle ne fonctionne pas.

Comme pour tout autre outil, la collaboration n'est pas adaptée à toutes les tâches et il serait déraisonnable de croire que tout le monde sait automatiquement comment collaborer de façon efficace dans le cadre de processus multiacteurs. Ce projet a clairement démontré qu'il y a suffisamment de savoir-faire au Canada pour concevoir des processus de gouvernance de l'eau collaboratifs multiacteurs. Le prochain défi consiste à trouver des façons de mobiliser cette expertise, et d'apprendre des réussites comme des échecs afin d'atteindre les résultats souhaités.



CE RAPPORT A ÉTÉ RÉDIGÉ PAR ROB DE LOË, AVEC L'AIDE D'ALYSSA ROTH, DAN MURRAY ET SARA EDGE (WPGG).

CE PROJET ÉTAIT SOUS LA DIRECTION DE ROB DE LOË, TITULAIRE DE LA CHAIRE DE RECHERCHE UNIVERSITAIRE EN POLITIQUES ET GOUVERNANCE DE L'EAU DE L'UNIVERSITÉ WATERLOO ET DIRECTEUR DU WATER POLICY AND GOVERNANCE GROUP (WPGG).

MEMBRES PRINCIPAUX DU WPGG :

DAN MURRAY

SARA EDGE

ALYSSA ROTH

ÉQUIPE DE RECHERCHE :

HENNING BJORN LUND, Université de South Australia
et Université Lethbridge

OLIVER BRANDES, Projet POLIS
SARA MICHAELS, Université du Nebraska,

JOHN SINCLAIR, Université du Manitoba
NIGEL WATSON, Université Lancaster

PRATICIENS PARTENAIRES :

KATIE FAIRMAN, ministère de l'Environnement de
l'Ontario

STELLA FEDENIUK, Agriculture et Agroalimentaire
Canada

CECILIA FERREYRA, Alberta Environment and
Sustainable Resource Development

MARC HUDON, Nature Québec

STEVE LITKE, Conseil du bassin du Fraser

DAWN MACNEILL, ministère de l'Environnement de la
Nouvelle-Écosse

SIMON MITCHELL, Meduxnekeag River Association Inc.

MERRELL-ANN PHARE, Centre autochtone des
ressources environnementales

JOANNE RZADZKI, Conservation Ontario

BARB VEALE, Conservation Halton

ANNA WARWICK-SEARS, Okanagan Basin Board

CHARLEY WORTE, Conservation Ontario