

Université de Montréal

Limites à la gestion intégrée de l'eau au Québec : tension entre l'intégration et la
fragmentation du territoire

Par

Jean - François Bibeault

Faculté d'aménagement

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophiae Doctor (Ph.D.)
en Aménagement

Novembre 1999

©Jean-François Bibeault, 1999





National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions et
services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file *Votre référence*

Our file *Notre référence*

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-52097-8

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

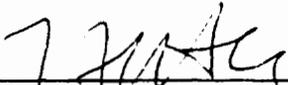
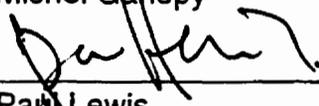
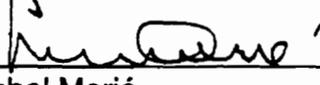
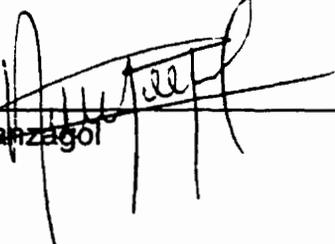
Cette thèse intitulée :

Limites à la gestion intégrée de l'eau au Québec : tension entre l'intégration et
la fragmentation du territoire

présentée par :

Jean-François Bibeault

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

 _____ Jacques Fisette	président-rapporteur
 _____ Michel Gariépy	directeur de recherche
 _____ Paul Lewis	membre du jury
 _____ Michel Marié	examineur externe
 _____ Claude Manzagol	représentant du doyen

Thèse acceptée le : 30 mai 2000

Sommaire

Depuis quelques années, les autorités publiques de nombreux pays se disent intéressées par l'intégration des politiques de gestion de l'eau et appuient l'idée d'une gestion intégrée de l'eau. Mais, quelle signification doit-on accorder à cette volonté en regard de la diversité des cultures nationales et des pratiques historiquement instituées ? Quelle est plus précisément la portée d'une gestion planifiée des politiques de l'eau à l'échelle d'un bassin, à savoir les potentialités et contraintes politiques et techniques liées au territoire, et quels ajustements sont possibles lors de la mise en oeuvre d'une telle forme de gestion ?

L'objectif général de la présente recherche est d'apporter un éclairage sur ces questions, en mettant l'accent sur les changements institutionnels survenus au Québec au cours des trente dernières années en matière de gestion de l'eau. Le sujet de cette recherche, qui est celui de la mise en oeuvre d'une gestion planifiée de l'eau et du territoire par les institutions publiques, rejoint le **problème général** de la durabilité de l'institution d'une approche ensembliste de gestion des ressources et du territoire et le **problème spécifique** de cette durabilité en regard du contexte particulier de l'aménagement d'un bassin, celui de la rivière Yamaska, dans la perspective d'un nouveau mode de régulation du territoire et de l'eau.

Afin d'aborder ces problèmes, nous devons nous **questionner** sur le contexte de gestion de l'état québécois face à son territoire et les enjeux plus précis de la gestion de l'eau qui en découlent sous la forme de problèmes de régulation. Au Québec, il s'agit particulièrement d'observer et d'analyser comment les logiques d'acteurs institutionnels qui soutiennent une variété de régulations sectorielles vont s'imposer face à une logique d'ensemble dont témoigne le plan Yamaska. L'**hypothèse** centrale étant que ces logiques d'acteurs vont dominer la logique d'ensemble promue par l'État québécois à la fin des années 1960 et que cette domination va impliquer le renforcement des régulations sectorielles sur le territoire avec une série d'effets non anticipés qui mettent en péril le principe de durabilité recherché par le plan initial.

L'exemple historique du plan d'aménagement du bassin de la Yamaska que nous utilisons comme étude de cas est révélateur des enjeux de la gestion de l'eau tels qu'ils structurent encore à la fin des années 1990, le contexte québécois de gestion de l'eau. L'évaluation, de nature qualitative et descriptive, veut mettre en évidence la signification à la fois politique, technique et territoriale du premier projet de gestion intégrée au Québec en soulevant l'importance du poids des acteurs institutionnels dans la régulation du territoire et les effets territoriaux de la structuration de la gestion de l'eau au Québec dans la durée. Ce cas révèle non seulement les difficultés de la gestion de l'eau, mais soulève le problème de structuration institutionnelle à l'origine de ces difficultés. Notre analyse est donc centrée sur une interprétation de la capacité limitée des acteurs institutionnels à réagir aux contraintes et contradictions territoriales révélées à travers la mise en œuvre du projet d'aménagement de la Yamaska qui se voulait unificateur, et sur les multiples territoires de la gestion de l'eau qui sont associés à un mode de gestion de l'eau fragmenté.

TABLE DES MATIÈRES

PAGE D'IDENTIFICATION DU JURY.....	i
SOMMAIRE	ii
TABLE DES MATIÈRES.....	iv
LISTE DES TABLEAUX.....	xiv
LISTE DES FIGURES.....	xv
REMERCIEMENTS	xviii
AVANT-PROPOS	xix
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	xx
CHAPITRE 1 LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU OU COMMENT OPÉRER RATIONNELLEMENT UNE POLITIQUE PUBLIQUE DURABLE.....	1
1.1 LE PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU: QUELQUES ÉLÉMENTS DE DÉFINITION.....	2
1.2 DIVERSES APPROCHES D'ÉVALUATION DE LA GESTION INTÉGRÉE	7
1.2.1 L'économie écologique et l'efficacité de la gestion de l'eau.....	7

1.2.2	L'écologie humaine et l'évaluation des pressions environnementales	11
1.2.3	L'approche de la transaction et la place des acteurs	13
1.2.4	L'écologie politique.....	16
1.3	LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU OU DES POLITIQUES SECTORIELLES	20
1.4	LA CAPACITÉ LIMITÉE D'INNOVER DANS LA GESTION DE L'EAU.....	22
1.5	L'APPRENTISSAGE ET LE MILIEU ASSOCIÉ DES POLITIQUES	25
1.6	CONCLUSION	27
CHAPITRE 2	APPROCHE DIALECTIQUE D'UNE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU AU QUÉBEC	30
2.1	ANALYSE DIALECTIQUE DE LA GESTION INTÉGRÉE	31
2.1.1	L'analyse dialectique et la tensions des politiques liées à la gestion de l'eau	31
2.1.2	Le choix d'une étude de cas.....	33
2.1.3	La révélation des tensions institutionnelles.....	34
2.2	LA TEMPORALITÉ DE LA GESTION DE L'EAU.....	35
2.3	L'ANALYSE PAR LE BIAIS DES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET DE LEURS DÉCISIONS.....	38

2.4	CUEILLETTE ET SÉLECTION DU MATÉRIEL EMPIRIQUE	41
2.4.1	La recherche documentaire sur l'historique de la planification au Québec.....	41
2.4.2	Les données documentaires sur la mise en place et l'exécution de la mission Yamaska et les particularités du territoire.....	42
2.4.3	La revue de presse et l'évolution des enjeux au sein du bassin de la Yamaska	43
2.4.4	L'apport marginal des entretiens semi-directifs ou non directifs	45
2.5	L'ANALYSE À DISTANCE DES DÉCISIONS.....	46
2.6	LA MISE EN ORDRE DU MATÉRIEL EMPIRIQUE ET L'ANALYSE DE CONTENU	48
2.6.1	L'analyse de contenu comme modalité d'intégration du matériel empirique	48
2.6.2	La description factuelle et le contexte.....	50
2.6.3	L'évolution du comportement des acteurs et de la prise de décision.....	51
2.6.4	Le croisement des acteurs et des projets.....	51
2.6.5	La prise en compte des externalités et la consolidation de l'interprétation.....	52
2.7	PORTÉE GÉNÉRALE D'UNE ÉTUDE DE CAS DE LA GESTION INTÉGRÉE AU QUÉBEC	53

2.8	CONCLUSION	54
CHAPITRE 3	CONTEXTE POLITIQUE D'ÉMERGENCE D'UNE LOGIQUE ENSEMBLISTE AU QUÉBEC	57
3.1	LE RÉGIME POLITIQUE CANADIEN ET SON INFLUENCE SUR LA LOGIQUE ENSEMBLISTE.....	58
3.2	LA TENSION FÉDÉRALE-PROVINCIALE AUTOUR DE L'ANCRAGE TERRITORIAL D'UNE LOGIQUE ENSEMBLISTE.....	60
3.3	QUELQUES ÉLÉMENTS CATALYSEURS À L'ÉMERGENCE D'UNE LOGIQUE ENSEMBLISTE AU QUÉBEC	64
3.4	VERS UN PROJET ENSEMBLISTE DE RÉGULATION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT QUÉBÉCOIS	68
3.5	UN MODÈLE PLANIFIÉ DE RÉGULATION TERRITORIALE À L'ESSAI.....	71
3.6	LES EFFORTS EN SUPPORT À LA LOGIQUE ENSEMBLISTE ET LA CRÉATION DE L'OPDQ	79
3.6.1	Les efforts de rationalisation de l'état	79
3.6.2	L'émergence de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ).....	82
3.7	CONCLUSION	87

CHAPITRE 4	LE PLAN YAMASKA ET LA PERSPECTIVE D'ENSEMBLE.....	90
4.1	LA RATIONALISATION D'UN PLAN D'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ PAR BASSIN	91
4.2	TERRITOIRE, POPULATION ET STRUCTURE ÉCONOMIQUE	96
4.2.1	La prise en compte des conditions environnementales.....	96
4.2.2	La croissance et la structure industrielle du territoire.....	104
4.3	LOGIQUE ENSEMBLISTE À TENDANCE URBAINE DU PLAN YAMASKA.....	111
4.4	CONCLUSION	116
CHAPITRE 5	LES RÉGULATIONS SECTORIELLES DE LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC	120
5.1	RÉGULATION DE LA CIRCULATION DES EAUX ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES (MRN).....	121
5.2	RÉGULATION DES TERRES PUBLIQUES DANS LA PERSPECTIVE FORESTIÈRE ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS (MTF)	133

5.3	RÉGULATION DE L'AGRICULTURE ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA COLONISATION (MAC).....	138
5.4	RÉGULATION DE LA PÊCHE SPORTIVE ET DU RÉCRÉO-TOURISME ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DU TOURISME, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (MTCP).....	148
5.5	RÉGULATION DES RÉSEAUX URBAINS ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (MAM) ET DE LA RÉGIE DES EAUX DU QUÉBEC (REQ)	152
5.6	CONCLUSION	162
CHAPITRE 6	L'OPDQ ET LA RÉGIONALISATION DU PLAN YAMASKA	167
6.1	LE CONTRÔLE RÉGIONALISÉ DU TERRITOIRE.....	168
6.1.1	Contexte d'intervention de l'OPDQ comme régulateur régional.....	168
6.1.2	La régulation régionale par les CRD.....	171
6.1.3	Recentrage de la régulation.....	174
6.2	LA COORDINATION INTERNE NÉCESSAIRE À LA PLANIFICATION RÉGIONALE.....	177

6.2.1	La politique régionale redéfinie par le régime fédéral-provincial.....	177
6.2.2	La coordination interministérielle des régulations sectorielles.....	179
6.3	RENFORCEMENT D'UNE PLANIFICATION RÉGIONALISÉE DE LA GESTION DE L'EAU.....	180
6.3.1	L'évaluation du plan comme opportunité de régionalisation.....	181
6.3.2	La logique ensembliste assimilée au rôle de l'OPDQ.....	183
6.3.3	Latence et ré-émergence de l'approche régionaliste.....	185
6.4	CONCLUSION.....	187
CHAPITRE 7	LA RÉGULATION DE L'ESPACE-RIVIÈRE ET LA DOMINATION DU MRN.....	192
7.1	LA RÉGULATION DU TERRITOIRE OPÉRÉE PAR LA RÉGULARISATION DES EAUX.....	193
7.2	LA RÉGULAISATION MALGRÉ LES DIFFICULTÉS D'IMPLANTATION.....	197
7.3	L'AJUSTEMENT RÉCRÉATIF DE LA RÉGULARISATION.....	203
7.4	LA RÉGULARISATION ET SON COMPLÉMENT, LA QUALITÉ DE L'EAU.....	206

7.5 L'OUVRAGE À UTILISATIONS MULTIPLES :
EXTERNALITÉS DE CONCEPTION (PAR DELÀ LE
PLAN YAMASKA).....214

7.6 L'OUVRAGE À UTILISATIONS MULTIPLES :
EXTERNALITÉS D'OPÉRATION (PAR DELÀ LE PLAN
YAMASKA).....219

7.7 CONCLUSION225

**CHAPITRE 8 LE MAM, LES SPE ET LA GESTION DE L'EAU EN
MILIEU URBAIN228**

8.1 LA GESTION DE L'EAU LIÉE À
L'APPROVISIONNEMENT DES VILLES.....229

8.2 LES CONTRAINTES URBAINES DU RÉSEAU
D'ALIMENTATION.....238

8.2.1 La conformité des traitements en place.....239

8.2.2 Quelques failles du réseau d'alimentation (par delà le
plan Yamaska).....240

8.3 L'ASSAINISSEMENT INTÉGRÉ À LA VILLE242

8.4 L'AMBIGUITÉ DE L'ASSAINISSEMENT URBAIN
COMME SERVICE AUX INDUSTRIES251

8.5 LES LIMITES DE L'ASSAINISSEMENT COMME
PROJET D'INFRASTRUCTURES256

8.5.1	Les limites de conception de l'assainissement des eaux municipales.....	257
8.5.2	Les limites d'opération de l'assainissement des eaux municipales.....	264
8.6	CONCLUSION	267
CHAPITRE 9	LE MAC, LE MTF ET LA GESTION DE L'EAU EN MILIEU RURAL.....	270
9.1	LA RÉGULATION DE L'EAU ET L'AGRICULTURE.....	271
9.1.1	L'irrigation absente des enjeux pour le MAC	271
9.1.2	Le drainage comme élément central de la régulation du MAC.....	275
9.2	RIGIDITÉS DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET ENVIRONNEMENT	280
9.2.1	Le drainage et l'absence d'évaluation de son impact	280
9.2.2	Quelques autres externalités de l'agriculture	284
9.3	LA GESTION DES EXTERNALITÉS NON ASSUMÉES DE LA RÉGULATION AGRICOLE.....	287
9.4	L'INTERVENTION EN RIVES COMME MENACE À LA PRODUCTION AGRICOLE.....	292
9.4.1	L'érosion contrôlée par le reboisement du MTF.....	292

9.4.2	L'érosion contrôlée par la renaturalisation des berges des SPE	297
9.5	CONCLUSION	299
CHAPITRE 10	VERS UNE THÉORIE DE LA FRAGMENTATION INSTITUTIONNELLE DE LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC	301
10.1	LE PLAN YAMASKA, SES PARTICULARITÉS ET SON EXEMPLARITÉ POUR LE QUÉBEC.....	302
10.2	LE PLAN YAMASKA, SA MISE EN ŒUVRE ET LES DOMINATIONS SECTORIELLES	305
10.3	TERRITORIALITÉ INSTITUTIONNELLE ET ÉCOLOGIE POLITIQUE	307
10.4	LES CONFLITS TERRITORIAUX ET L'APPRENTISSAGE INSTITUTIONNEL LIMITÉ	310
	BIBLIOGRAPHIE	314
	ANNEXE 1 : PERSONNES RENCONTRÉES – ENTRETIENS.....	349
	ANNEXE 2 : SOURCE DES DONNÉES ET NATURE DE L'INFORMATION FOURNIE	350

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	PROJECTIONS DE LA RÉPARTITION DE L'EMPLOI SELON LES SECTEURS ÉCONOMIQUES DANS LE BASSIN DE LA YAMASKA	109
TABIEAU 2	SYNTHÈSE DU PLAN YAMASKA ET DE SA MISE EN ŒUVRE (1973-1978).....	119A

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1	FORMES D'ORGANISATION ASSOCIÉES À LA PRÉSENCE DU BAEQ DANS L'EST DU QUÉBEC.....	75
FIGURE 2	OPTIONS DE RÉGULATION DU TERRITOIRE DE L'EST DU QUÉBEC	77
FIGURE 3	LA DIFFUSION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT.....	86
FIGURE 4	BASSIN VERSANT DE LA RIVIÈRE YAMASKA : RÉSEAU HYDROGRAPHIQUE ET PHYSIOGRAPHIQUE	99
FIGURE 5	LE RÉSEAU HYDROGRAPHIQUE	101
FIGURE 6	PROFIL EN LONG DE LA RIVIÈRE YAMASKA ET DE SES PRINCIPAUX TRIBUTAIRES.....	102
FIGURE 7	ÉVOLUTION DES DÉBITS MENSUELS ET ANNUELS MOYENS À LA STATION DE FARNHAM (RIVIÈRE YAMASKA).....	103
FIGURE 8	POPULATION ACTUELLE ET FUTURE (BASSIN DE LA YAMASKA) (1971-2001).....	108
FIGURE 9	SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION DE MONTRÉAL - ZONE D'ANALYSE.....	113
FIGURE 10	OBJECTIF PROPOSÉ DE QUALITÉ DE L'EAU DES COURS D'EAU (BASSIN DE LA YAMASKA).....	115

FIGURE 11	LOCALISATION DES BARRAGES (BASSIN DE LA YAMASKA).....	196
FIGURE 12	BARRAGE-RÉSERVOIR CHOINIÈRE.....	199
FIGURE 13	RÉSEAU DES STATIONS CLIMATOLOGIQUES, HYDROMÉTRIQUES, HYDROLOGIQUES ET DE QUALITÉ D'EAU (1978).....	210
FIGURE 14	BARRAGE CHOINIÈRE - LIMITES DE LA ZONE INONDÉE	223
FIGURE 15	LES LIMITES MUNICIPALES	231
FIGURE 16	MUNICIPALITÉS DESSERVIES, EN TOUT OU EN PARTIE, PAR UN RÉSEAU D'AQUEDUC	232
FIGURE 17	SYSTÈME PROPOSÉ POUR LA DISTRIBUTION DE L'EAU D'ALIMENTATION.....	234
FIGURE 18	MUNICIPALITÉS DESSERVIES, EN TOUT OU EN PARTIE, PAR UN RÉSEAU D'ÉGOUTS.....	244
FIGURE 19	ÉQUIPEMENTS MUNICIPAUX PROPOSÉS POUR LA DISPOSITION DES EAUX USÉES	246
FIGURE 20	BILAN THÉORIQUE DE LA POLLUTION DOMESTIQUE ET INDUSTRIELLE.....	252
FIGURE 21	POSSIBILITÉS AGRICOLES.....	272

FIGURE 22	ZONE DE BESOIN EN EAU POUR L'IRRIGATION	274
FIGURE 23	NOMBRE ANNUEL MOYEN DE DEGRÉS-JOURS DE CROISSANCE (MOYENNE EN DEGRÉS F.)	276
FIGURE 24	PROGRAMME D'ASSAINISSEMENT AGRICOLE DES SOLS : NOMBRE DE DRAINAGES SOUTERRAINS EXÉCUTÉS PAR MUNICIPALITÉS	285
FIGURE 25	RÉGIONS PHYSIOGRAPHIQUES ET ZONES D'ÉROSION.....	293

Remerciements

À l'instar de tout travail intellectuel, la présente recherche s'inscrit dans le contexte d'un réseau de chercheurs ou mieux, de personnes-réseau. Dans cette perspective, c'est un truisme que de remercier mon directeur de recherche Michel Gariépy qui s'est avéré, malgré son horaire chargé, des plus compréhensifs. Il a su donner des indications pertinentes tout en me laissant explorer des pistes dont certaines se sont révélées fructueuses. Aussi, il est venu à certains moments confirmer certaines difficultés d'interprétation des résultats ou offrir par un mot ou une phrase bien placée, de nouvelles pistes d'analyse. Autre personne-réseau par excellence qui s'est profilée en filigrane de cette thèse c'est Michel Marié (LATTS-ENPC) dont la profondeur d'analyse couplée à une écriture à la fois juste et inspirée a su stimuler intellectuellement tous ceux qui ont eu l'occasion et le plaisir de le côtoyer et dont le cheminement résumé par la dialectique de la *Terre et les Mots* en révèle toute la richesse. Également, je tiens à souligner la fougue, la chaleur et l'énergie intellectuelle émanant de Bernard Barraqué (LATTS-ENPC) qui est devenu une référence incontournable pour ce qui est des questions de gestion de l'eau en Europe et particulièrement en France. J'en profite également pour remercier mes collègues du Centre Saint-Laurent qui m'ont fait voir certaines facettes de l'administration publique en matière d'environnement, m'aidant à mieux comprendre les rigidités institutionnelles au sein desquelles les politiques publiques évoluent. Enfin, sur le plan personnel je tiens à souligner la patience dont a fait preuve Magali, ma conjointe, pour le temps que je n'ai pu lui consacrer. Raphaëlle, ma petite, qui lira peut-être ces lignes un jour, toi aussi je t'ai peut-être un peu négligé ces premiers mois de ton existence.

Avant-Propos

Cette thèse est le produit croisé d'un cheminement tirant ses origines d'un questionnement sur le développement durable qui s'est graduellement déplacé vers celui de la durabilité des institutions et de la gestion du territoire. Ce faisant, ce déplacement d'objectif permettait un retour en arrière vers le cas Yamaska constituant une opportunité de prendre du recul par rapport à une conception de la gestion qui postule la nouveauté technique et organisationnelle comme nécessaire progrès, et qui pose l'efficacité comme un dogme sans frontières, deux idées indirectement mises à l'épreuve par la présente thèse. Ce recul devenait d'autant plus nécessaire qu'au Québec on se questionne (au moment d'écrire ces lignes) sur le principe de gestion intégrée de l'eau et de durabilité des politiques sectorielles. Le lecteur ne s'étonnera donc pas de noter l'absence de solutions d'ingénierie politique ou technique aux problèmes qui se posent dans la mesure où c'est la modernité à l'œuvre qui est questionnée par delà le plan d'aménagement du bassin de la Yamaska, les solutions techniques et les compromis politiques en vigueur.

Introduction générale

Dans un contexte relativement mondialisé d'états nationaux plus interventionnistes au cours du 20^{ième} siècle, le Québec et le Canada ont institué une nouvelle approche de résolution des conflits sociaux: la planification et l'aménagement du territoire. Récemment, le dilemme entre le progrès, le maintien des ressources et des sociétés humaines s'est posé à une échelle sans précédent compte tenu de l'accroissement des capacités de production et de consommation des sociétés occidentales à économie de croissance et de marché. C'est dans cette veine que sont apparues notamment les notions d'écodéveloppement, de stratégie de conservation, de développement durable et viable, etc.. L'idée demeure en apparence fort simple, même si elle n'est pas nouvelle, soit d'assurer la durabilité des rapports homme-société-nature par un agencement institutionnel et technique donné.

Pourtant, la réalisation d'une telle idée sous la forme d'une politique publique est problématique à plus d'un titre. En effet, l'urgence de la situation ne fait pas nécessairement consensus et les moyens encore moins. Partant d'une ressource vitale, l'eau, nous avons été amené à nous questionner sur la possibilité d'instaurer une telle durabilité en matière de gestion des ressources. L'approche rationnelle des politiques s'avérant insuffisante, une analyse critique nous aide à mieux concevoir les limites actuelles de la gestion de l'eau compte tenu de la nature conflictuelle de l'interaction institutionnelle. Particulièrement, l'école française de la régulation et l'écologie politique se sont avérées utiles à la compréhension des problèmes de gestion de l'eau et de conflits institutionnels que l'on songe par exemple aux apports variés de Barraqué (1995), Marié (1995), Lipietz (1998). Prenant appui sur une perspective transversale de divers courants théoriques dont l'écologie politique, nous posons au premier chapitre, les jalons d'une critique de la notion de gestion intégrée de l'eau dans une perspective rationaliste et technicienne.

L'étude de cas (l'aménagement du bassin de la rivière Yamaska) qui sert d'analyseur de cette problématique est exemplaire à plus d'un titre: il s'agit d'abord du contexte québécois à l'interface d'un régime politique fédéral-provincial, puis de la première tentative de gestion de l'eau à l'échelle d'une région hydrographique. C'est enfin une tentative marquée de

planification par un état-nation en pleine construction et à un moment où le capital de légitimité semble des plus élevés. Une approche dialectique centrée sur le jeu et les tensions entre acteurs institutionnels est utilisée dans le but de révéler la rigidité des régulations territoriales à l'oeuvre derrière le plan d'ensemble de l'aménagement du bassin de la rivière Yamaska. Cette approche méthodologique est précisée au chapitre 2.

Pour aborder le problème de conception et de mise en oeuvre d'une politique de gestion intégrée de l'eau au Québec et l'opposer ensuite aux régulations sectorielles, nous présentons d'abord le contexte d'émergence de la logique ensembliste avec la tension fédérale-provinciale qui y préside afin de bien camper le lien entre la gestion du territoire et la volonté et la capacité de l'état québécois de mener seul une politique de gestion intégrée de l'eau. Dans le chapitre 3, nous précisons également les premiers efforts de planification opérés au Québec dans les années 1960 en continuité et en rupture tout à la fois, avec la période de l'après-guerre. Dans la continuité de ce mouvement de planification, nous présentons ensuite (chapitre 4) le plan Yamaska et les facteurs qui en justifient l'émergence, ses particularités sur le plan de la conception et le territoire sur lequel il tente de s'imposer. Puis, nous abordons plus directement les éléments historiquement associés au mode d'exploitation intensif du territoire québécois qui contribuent à définir les pratiques et l'identité des acteurs institutionnels qui se mobilisent autour de la gestion de l'eau au Québec (chapitre 5). Ce premier bloc de résultats permet de cadrer les origines et les particularités de la conception d'une politique d'ensemble de la gestion de l'eau au Québec.

Dans le second bloc, on aborde plus directement la mise en oeuvre du projet de gestion intégrée que propose le plan Yamaska, avec les tensions institutionnelles et le rôle des milieux associés aux diverses régulations sectorielles et aux acteurs institutionnels dans l'application d'une gestion intégrée. Nous abordons successivement les diverses formes de territorialités opérées par les acteurs institutionnels à travers les décisions prises par ces acteurs. Ce bloc se présente particulièrement sous la forme de quatre chapitres abordant, chacun, une forme de territorialité particulière liée à une régulation sectorielle. Nous posons d'abord le rôle central de l'OPDQ qui cherche dès le départ à s'imposer comme le régulateur ensembliste du plan Yamaska et qui propose un mode de gestion régionalisé du territoire (chapitre 6). Puis, nous

élabore sur la dynamique du MRN et sa politique de régularisation des eaux, de même que le rôle du MTCP qui vient bonifier la régularisation (chapitre 7). Ensuite, nous abordons le MAM et sa politique de gestion urbaine sur le territoire et le lien qui existe avec celle des réseaux urbains à laquelle se rattache les SPE (chapitre 8). Enfin, nous insistons sur le rapport particulier du MAC et de sa politique de gestion agricole sur le territoire et l'effet sur le MTF chargé de la gestion forestière (chapitre 9). En conclusion (chapitre 10), nous posons le dilemme d'une gestion intégrée dans le contexte de territoires fragmentés, d'un apprentissage limité de la part des acteurs institutionnels et de la persistance des externalités territoriales.

CHAPITRE 1 LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU OU COMMENT OPÉRER RATIONNELLEMENT UNE POLITIQUE PUBLIQUE DURABLE

Depuis quelques années, la thématique de la «gestion intégrée» de l'eau tend à s'imposer comme l'un des principaux éléments du développement durable¹. Dans ce contexte, la gestion intégrée de l'eau soulève de nombreux défis particulièrement liés à l'implantation de mécanismes institutionnels aptes à produire un nouveau cadre d'action publique. Par delà la <<globalisation environnementale>> que certains auteurs évoquent, il reste que la légitimité première d'une gestion intégrée trouve son origine dans le rôle des États-nations et de leurs moyens, dans le choix des politiques publiques (Nations Unies, 1989 ; OCDE, 1989).

La gestion intégrée, entendue comme politique publique à la fois «globalisante» (*comprehensive*) et efficace mise de l'avant par les États-nations, implique particulièrement l'établissement d'accords durables alors que paradoxalement, on assiste à une multiplication et une intensification des problèmes de dégradation des espaces et des ressources naturelles, de nuisances et de diverses formes de pollution. Si l'approche rationnelle de conception des politiques précise un certain nombre d'intentions formelles judicieuses, force est d'admettre que les réalisations ne rencontrent pas les attentes formulées par les autorités publiques. Les contraintes structurelles externes et internes aux états limitent en effet la marge de liberté nécessaire à une telle approche de la politique.

Dans cette perspective, nous sommes d'abord amenés à définir le sens et la portée conceptuelle d'une gestion intégrée (section 1.1) afin d'en apprécier l'importance. Dans un second temps, nous relevons les difficultés de mise en oeuvre en questionnant la marge de liberté de l'État-nation à qui revient la définition d'une telle politique (section 1.2). Différents courants et notions théoriques sont ensuite précisés pour décrire l'évolution des politiques

¹. Il ne s'agit pas ici de faire l'exégèse de la notion de développement durable. Pour mieux situer cette notion, on pourra notamment la comparer à l'écodéveloppement (Sachs, 1981), à la stratégie de conservation mondiale (IUCN, 1980), à la dynamique de l'équilibre des rapports nord-sud, au développement à échelle humaine (Schumpeter, 1972), aux problématiques d'équilibre population-ressources (Club de Rome), etc., ensemble de notions ou de considérations dont les racines sont plus anciennes et qui ont l'avantage de mettre en perspective la notion de développement durable.

dans une perspective critique (section 1.3). Le choix d'une perspective liant le territoire, la technique et le politique est ensuite précisé dans le but de poser les principales notions et concepts utilisés pour interpréter les résultats d'une analyse empirique de gestion de l'eau au Québec (section 1.4). Nous terminons en posant une hypothèse principale de nature exploratoire, accompagnée de propositions secondaires pour analyser le cas choisi (section 1.5).

1.1 LE PROJET DE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU: QUELQUES ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La perspective d'une gestion rationnelle de l'eau domine encore largement le discours de conception et de mise en oeuvre des politiques. Pour s'en convaincre, on peut consulter divers documents publiés au Canada ou récemment au Québec (ex. Conseil exécutif du Québec, 1997), ou de portée internationale (ex. OCDE, 1989; Nations Unies, 1990; Le Moigne *et al.* éd., 1992). L'appel à un nouveau «contrat mondial» de l'eau (Petrella, 1998) par certains intervenants des milieux non gouvernementaux montre lui aussi à quel point l'idée d'une gestion «intégrée» à une échelle ou une autre du territoire est bien admise.

Afin de mieux saisir comment la volonté gestionnaire exprime le problème de mise en oeuvre d'un politique de l'eau, nous voulons d'abord préciser la notion de gestion intégrée de l'eau telle qu'elle émerge comme projet rationnel de gestion du territoire et des ressources, sans questionner les fondements mêmes de la croissance et du mode de développement établi. Dans cette perspective, la notion de gestion intégrée traduit de prime abord une volonté d'articulation cohérente et fonctionnelle de gestion d'une multitude de problèmes d'utilisation de l'eau à partir d'une approche générale capable d'optimiser l'ensemble des usages et bénéfices leur étant associés.

Ce projet d'intégration n'est toutefois pas unique à l'eau. En effet, il s'adresse plus largement à la gestion de l'ensemble des ressources naturelles renouvelables. Il implique dans tous ces cas l'adoption d'une approche globale (*comprehensive*) en ce qui concerne la diversité des usages

existants, d'une logique analytique permettant de comprendre les relations de cause à effets entre les pressions des activités humaines et les équilibres biophysiques, et d'une cohérence dans l'application des solutions en regard des problèmes identifiés (Mitchell, 1990). De manière synthétique, Boisvert *et al.* (1982) soulignent dans le cas précis de la gestion de l'eau au Québec qu'il s'agit :

«d'assurer une utilisation optimale pour l'ensemble des usagers, tant à l'échelle des régions que du Québec.» (Boisvert *et al.*, 1982, p. 274).

L'opération d'une gestion intégrée, donc l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique de l'eau, se doit dès lors d'évoluer à l'intérieur d'un espace de connaissances de la ressource «eau» et de ses usages, d'un mode d'allocation rationnellement déterminé, d'un aménagement tirant un profit optimal du potentiel d'utilisation de la ressource et d'un contrôle des normes de qualité qui déterminent la capacité d'usage (Levert et Boisvert, 1985).

La manière de parvenir à ce but s'appuie sur un processus décisionnel que l'on pourrait qualifier de classique dans la mesure où ce processus fait l'objet d'un découpage assez similaire d'un auteur à l'autre. Ainsi, on peut percevoir un modèle général dont l'explicitation reste à peu près la même, malgré l'accent sur un aspect ou l'autre de ce processus lors de l'évaluation des politiques publiques (Bellavance, 1985; Mény et Thoenig, 1989; Muller, 1990; Sfez, 1992). En se référant à ces auteurs, nous pouvons dégager un modèle général qui présenterait un projet de gestion intégrée selon une logique rationnelle articulée autour de quelques étapes centrales bien définies et arrimées les unes aux autres selon une logique temporelle bien précise.

Dans cette perspective, quatre ou cinq étapes centrales peuvent être décrites, étapes qui agissent rétroactivement sur la conception afin d'assurer une amélioration constante du processus d'élaboration et de mise en oeuvre d'une gestion intégrée. La première étape à distinguer est celle de la conception où sont évalués rationnellement les problèmes mis à l'agenda politique, ce qui n'est pas sans poser le problème de la légitimité des enjeux (Muller, 1990), et du choix d'un ensemble d'options d'intervention faisant place à un large éventail de considérations. Cette étape est sensée intégrer toute une série de variantes élaborées dans une

perspective d'ensemble du bien public. Ensuite, des experts oeuvrant dans diverses spécialités au sein de l'état sont mobilisés pour une étape de validation où ils estiment, mesurent et confrontent l'ensemble des effets anticipés des options considérées. En troisième lieu, ces experts sélectionnent une option préférentielle et la traduisent sous la forme d'une décision formelle touchant simultanément le contenu de la politique à instituer et les variables de mise en oeuvre (délais, budgets, intervenants responsables). L'exécution ou la mise en oeuvre vient confirmer la justesse de la décision, alors que la programmation budgétaire et l'échéancier des travaux ajustent la décision aux contraintes organisationnelles de l'état. Enfin, l'évaluation assure la révision des effets d'une politique de l'eau et par son effet de rétroaction, une bonification de la conception. Comme l'ont souligné Mény et Thoenig (1989), l'évaluation des politiques, dernier maillon qui complète l'exécution, est l'étape la moins bien circonscrite de ce processus, notamment en raison du risque qu'elle pose quant à la remise en cause des politiques².

L'adoption d'une nouvelle politique émerge donc sous la forme d'une analyse systématique des problèmes et des solutions. La naturalisation³ d'une approche rationnelle, c'est-à-dire l'acceptation indiscutable d'une approche unique et articulée selon une logique des fins et des moyens, au sein des états moderne, est telle que la gestion intégrée s'imposerait comme le produit de deux nécessités autonomes. D'abord, une nécessité de la «nature» elle-même comme le souligne notamment Bartlett (1990) :

«Integrated comprehensive decision making, in which problems would be considered with regards to their interrelated, interconnected totality, was required by the nature of the environment itself» (Bartlett, 1990, p. 235).

². Comme l'a souligné Gariépy (1989) relativement à la procédure québécoise d'évaluation environnementale, la tentation est forte d'échapper au dialogue et à la remise en cause des projets. Forester (1989) et Hall (1992) constatent de leur côté les difficultés de révision des politiques et les multiples stratégies possibles permettant d'éviter le dialogue et la revue des politiques publiques. Forester (1989) souligne particulièrement les stratégies d'évitement comme les fausses promesses, la sélection limitée ou biaisée des participants à la prise de décision, la limitation des options dès le départ ou le biais en faveur de certaines d'entre elles.

³. On peut supposer que la capacité de la logique rationnelle de s'extraire du contexte et d'être généralisée facilite son acceptation par des structures organisationnelles, politiques et techniques qui tendent à uniformiser les problèmes et les solutions pour les rendre manipulable par ces mêmes structures.

Puis une nécessité «sociale» découlant d'un éclairage provenant d'une multiplication des «problèmes» environnementaux. À ce chapitre, on estime que :

«greater priority of environmental issues on the public agenda as the magnitude of the problem of environmental degradation has become clearer...» (Skogstad and Kopas, 1992, p. 43).

Cette double nécessité amène les tenants d'une gestion de l'environnement et de l'eau en particulier à repenser l'action institutionnelle à l'intérieur d'un nouvel espace qui est le bassin hydrographique ou hydrique⁴. Cette unité aux contours d'abord biophysiques implique ainsi de définir les potentialités économiques du territoire à partir de ses particularités géophysiques (Montgomery *et al.*, 1995).

Si on reconnaît l'importance de l'unité naturelle comme nouvel espace des politiques publiques, la gestion de l'eau représente, du point de vue de l'approche rationaliste, une certaine maturation des politiques publiques qui, à l'exemple de Brink et Woudstra (1991), résulterait d'un élargissement de préoccupations traditionnellement ancrées dans des considérations strictement économiques ou sociales. On pourrait donc y voir ce que certains appellent un processus de «modernisation écologique» de la société (O'Neill, 1997 ; Tatenhove et Arts, 1998) qui dispose de moyens toujours plus efficaces pour assurer l'*internalisation* (terme peu français mais commun chez les économistes des biens publics qui implique la capacité d'intégrer des enjeux, des préoccupations ou des problèmes à l'intérieur d'une logique d'action instituée) des problèmes environnementaux. Une politique donnée serait donc toujours le produit d'une gestion rationnelle du territoire.

Même en adoptant ce point de vue, la gestion intégrée ne peut se concevoir sans la force émancipatrice de la science. Posée en ces termes, la gestion intégrée appelle nécessairement un

⁴. La compréhension historique de cette idée n'est toutefois pas évidente chez les tenants de l'approche rationaliste. Ainsi, il est rare que l'on se rapporte aux conditions d'émergence de la logique du bassin. Pourtant, comme l'illustre Desailly (1993), un véritable «tournant conceptuel» s'est produit vers 1750 alors que le défrichement des pentes de montagne était reconnu comme un problème général qui affectait le débit des cours d'eau et qu'il fallait donc s'intéresser à une unité territoriale beaucoup plus grande que les rives immédiates des cours d'eau. C'est à partir de cette nouvelle conception qu'on verra au 19^{ème} siècle se confronter deux logiques d'action différentes, soit le reboisement, logique portée par les Eaux et

accroissement de la recherche et du développement dans le domaine de l'eau qui, à l'exemple de ce qu'écrit Wisserhof (1994), s'avère être la seule avenue à l'amélioration de la décision publique. La science (et la technique qui l'accompagne) permettrait notamment de mieux répondre de manière systématique à une complexité des problèmes révélés par la multiplication d'effets cumulatifs liés au développement⁵.

Dans cette perspective rationnelle, seul l'examen des moyens mis en oeuvre serait utile afin d'optimiser l'atteinte efficace des objectifs défendus par le concepteur des politiques, laissant de côté le questionnement des finalités, à savoir l'étendue initiale des considérations prises en compte au sein de la politique de gestion de l'eau. Et si certains reconnaissent la difficile jonction entre les valeurs collectives et instrumentales d'une politique (Alexander et Faludi, 1996; Robinson et Hodge, 1998), ceux-ci demeurent néanmoins confiants d'améliorer l'approche rationnelle permettant de résoudre ces problèmes. C'est dans ce contexte que l'on voit d'ailleurs se renforcer l'approche rationnelle avec ses formes plus sophistiquées de «biorégionalisme» et de «santé des écosystèmes» (Rapport, 1995; De Soyza et al., 1997)⁶.

L'approche rationnelle de gestion de l'eau implique une mise en forme particulière du territoire pour assurer l'intégration telle qu'elle s'inscrit dans le processus de formulation des politiques publiques des états modernes. C'est cette mise en forme du territoire ou d'ajustement du territoire aux politiques qui constitue l'enjeu clé de la gestion intégrée.

Forêts et la construction de réservoirs pour atténuer les crues par les Ponts et Chaussées.

⁵. La notion d'impacts cumulatifs a été particulièrement utilisée pour illustrer la problématique de l'insertion d'un projet sur un territoire. Les délais et les effets croisés des décisions, la capacité de support et d'ajustement sont quelques-unes des considérations que soulève cette notion d'impact cumulatif.

⁶. On peut souligner également la perspective adoptée par l'école de l'«*ecological economics*» qui tente de proposer une nouvelle démarche à l'économie néo-classique et met ainsi de l'avant toute une série de mesures prescriptives dans le sens d'une rationalisation plus avancée des mécanismes du marché. La revue «*Ecological Economics*», de même que les publications de l'organisme «*Resources for the Future*» donnent une bonne idée de ce courant.

1.2 DIVERSES APPROCHES D'ÉVALUATION DE LA GESTION INTÉGRÉE

L'ajustement des politiques aux territoires constitue un enjeu dont la formulation est encore loin d'être unifiée. À ce chapitre, nous présentons quelques approches théoriques où sont analysés les liens entre les politiques et l'environnement biophysique. Le choix que nous faisons de ces approches résulte d'abord de l'intérêt que chacune présente en regard des éléments clés soulevés par la gestion intégrée, à savoir sa rationalité vue sous l'angle de son efficacité économique, des implications biophysiques, puis de l'importance de la dynamique sociale entourant la mise en œuvre des politiques publiques. À cette étape, nous croyons utile de nous appuyer sur une diversité de regards et de modes d'analyse théoriques, à la fois concurrents et complémentaires, avec lesquels l'écologie politique, que nous retenons comme nœud de notre analyse, va se croiser.

Dans cette section, la description des approches, de leurs postulats principaux et des questions posées débute avec l'économie écologique (*Ecological Economics*), un courant qui s'est imposé dans les pays anglo-saxons, là où les questions d'arrimage du mode de développement industriel et de l'environnement se sont posées. Ensuite, c'est l'approche de l'écologie humaine (*Human Ecology*), également d'inspiration anglo-saxonne, qui questionne surtout la problématique des impacts environnementaux et leur dynamique spatiale. Puis c'est l'école de la transaction, développée surtout au sein de la francophonie européenne, qui est abordée comme une ouverture vers la dynamique de l'interaction sociale qui entoure le développement et la mise en œuvre des politiques publiques. Nous terminons avec l'approche de l'écologie politique, présente à la fois dans les pays anglo-saxons et au sein de la francophonie, que nous retenons comme choix analytique, une approche qui cherche à situer la gestion intégrée de manière transversale par l'établissement d'une jonction entre l'économique, le social, le politique et le territoire.

1.2.1 L'économie écologique et l'efficacité de la gestion de l'eau

L'économie écologique est un courant théorique récent origine des analyses économiques des politiques de l'environnement des années 1960, 1970 et 1980. C'est particulièrement

l'application de concepts de la micro-économie (approche néo-classique) à l'analyse des problèmes d'environnement par des auteurs comme Krutilla et Fisher (1975), Kneese et Bower (1968), Dales (1968), puis Mishan (1971), Freeman (1979; 1982), Baumol et Oates (1979), etc., qui a structuré la logique analytique que nous pouvons associer à l'économie écologique. L'analyse économique de la pollution et de l'efficacité des mesures de contrôle a occupé en effet l'avant-scène de l'évaluation des mesures à caractère environnemental en Amérique du Nord. Le problème de l'efficacité et de l'optimalité est en effet au premier plan de l'analyse et questionne particulièrement les frontières de l'efficacité des politiques par le biais d'une analyse systématique des avantages et des coûts économiques (Keat, 1997).

Alors que l'on remettait périodiquement en cause les mesures environnementales mises de l'avant par les états nationaux ou les agences mandataires de ces états, certains économistes ont commencé à se préoccuper des problèmes de durabilité des modes de production. Particulièrement dans la perspective de l'économie écologique, l'analyse s'est déplacée des effets d'aval des mesures d'environnement (externalités économiques) vers les conditions de production en amont (efficacité des moyens de production). En fait, on relevait la difficulté d'assurer à temps la substitution de la nature par le capital financier ou le capital construit (l'artificiel), un problème central à la *sustainability* (durabilité) du développement tel que soulevé de manière assez claire par Pearce et Turner (1990). Cette difficulté impliquait à long terme la possibilité de simplifier la nature et de la réduire à un nombre très limité de fonctions, ce que le capital financier tend actuellement à favoriser (Holland, 1997).

L'économie écologique nous amenait à vouloir renforcer l'efficacité des mesures de contrôle à l'intérieur des frontières mêmes des politiques plutôt que de questionner le rôle de ces frontières institutionnelles. Ainsi, cette approche militait pour une analyse des politiques publiques en lien ou en opposition avec les incitations économiques liées au mécanisme central du marché, institution de référence à l'analyse (O'Neill, 1997). L'analyse des politiques de l'environnement et de l'eau était donc revue à la lumière des moyens de contrôles dirigistes et incitatifs mis de l'avant par les pouvoirs publics pour atteindre des objectifs de dépollution ou d'utilisation optimale des ressources.

Cette approche de l'économie appliquée aux enjeux environnementaux devait notamment soulever le besoin de se questionner sur les notions d'efficacité et d'efficience à l'intérieur des cadres institutionnels connus. On retrouvait ainsi un certain nombre de questions générales guidant l'évaluation des politiques. En voici quelques exemples tirés des publications de l'OCDE (1994; 1989):

- comment améliorer les politiques à la lumière du fonctionnement du marché ?
- peut-on atteindre le même objectif à moindre coût ?
- les avantages environnementaux anticipés des politiques sont-ils suffisants pour justifier les politiques ?
- comment évaluer les valeurs intangibles de l'environnement dans le but de les insérer aux modalités de la prise de décision des décideurs publics et privés ?
- comment rendre les résultats imputables aux pouvoirs publics ? etc.

Derrière ces questions, l'OCDE posait le problème d'atteindre un niveau optimal d'efficacité permettant de soutenir la croissance, tout en assurant la pérennité du capital naturel, dans la poursuite d'une approche rationnelle des politiques.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, alors que certains théoriciens visent une intégration de l'économie à l'écologie par un contrôle fonctionnel plus serré du capital naturel de manière globale (Daly et Coob, 1989; Costanza, éd., 1993; Serafy, 1990; Hamilton, 1995), d'autres s'attardent à évaluer des éléments de ce capital dans des contextes particuliers de projets d'aménagement, qu'il s'agisse des forêts (Wibe, 1992; Sedjo, 1989), des milieux humides (Turner, 1992) ou d'aires protégées (Dixon et Hufschmidt éd., 1986; Dixon et Sherman, 1990), de la biodiversité (Pearce et Moran, 1993), des droits de l'eau (Paterson, 1989; Frederick, 1989) ou de l'agriculture (Bowers, 1988).

Les années 1990 sont par ailleurs marquées par la multiplication des rencontres, symposiums, publications et forums divers sur l'économie et l'environnement⁷ où l'analyse se distingue rarement des postulats idéologiques du marché. Comme l'indique O'Connor (1994), on note

⁷. Au Canada, on pense notamment aux initiatives de la Table ronde sur l'économie et l'environnement, aux diverses rencontres du Conseil canadien des ministres de l'environnement, et à certains ateliers dirigés par le

un glissement de sens du principe de développement durable vers celui du capitalisme durable. L'enjeu des politiques est en effet d'abord pensé en des termes opérationnels propres aux frontières de décision des gouvernements nationaux (Pearce et Freeman, 1991).

L'économie écologique, si elle permet de mieux situer les enjeux environnementaux à partir des frontières d'une économie plus sensible aux externalités territoriales de production et des ressources épuisables, n'en demeure pas moins prisonnière d'un arsenal d'outils analytiques préétablis. L'efficacité économique, soit la quête des moyens les mieux adaptés aux finalités économiques, est ainsi revue dans un contexte de rareté de la nature qui n'est plus seulement limitée sur le plan de la quantité mais aussi sur celui de la qualité. Cette logique de l'efficacité tend dès lors à renforcer la rationalisation des politiques à l'intérieur de frontières préalablement instituées, par les forces du marché; elle s'avère ainsi fermée à une discussion du cadre même de ces frontières au point d'en faire disparaître la dimension proprement politique. Dans cet esprit, il n'est pas possible de remettre en question les choix politiques institués et donc leur référent et leurs incidences en termes de pouvoirs.

La dimension politique échappe dès lors aux tenants de l'économie écologique qui repoussent à l'extérieur de leur cadre d'analyse les mécanismes et les contraintes institutionnelles empiriques de la mise en oeuvre des politiques. L'intérêt de cette approche portée vers la conception des outils d'intervention économiquement efficaces tend ainsi à occulter l'importance des problèmes d'équité, de controverses sur les finalités et des conflits d'opération et de valeurs lors de la mise en oeuvre des politiques publiques, comme le note par exemple O'Neill (1997).

Dans ce contexte, s'il est utile de retenir la notion d'**efficacité** associée d'abord à l'analyse économique, il est aussi nécessaire de la faire évoluer vers le politique puisque le critère d'efficacité est jugé selon les termes des institutions en place qui attestent de la pertinence et de l'utilité des politiques. L'écologie politique, nous le verrons plus loin, propose une alternative à cette manière d'appréhender l'évaluation des politiques environnementales trop restrictive quant à cette notion d'efficacité des politiques publiques.

1.2.2 L'écologie humaine et l'évaluation des pressions environnementales

La logique des institutions peut aussi se comprendre comme une logique d'intégration des effets de la gestion courante, à l'instar de la préoccupation centrale de l'écologie humaine. En effet, on ne peut nier que la notion de gestion de l'environnement et de l'eau implique une forte composante biophysique. Ce sont des questions de capacité de support des écosystèmes ou des milieux en lien avec la pression démographique qui mobilisent particulièrement l'attention. Cette approche, inspirée notamment des travaux du Club de Rome (Ehrlich et Ehrlich, 1972 ; Meadows *et al.*, 1972), insiste en effet sur le rapport de l'homme (entendu comme espèce) et son environnement (soit son support biophysique). L'idée centrale est que l'explosion démographique, couplée à un mode de consommation intensif des ressources, est productrice de ruptures avec le milieu écologique, et par voie de conséquences sur la capacité du groupe humain en question à se reproduire.

Dans cette perspective, on questionne particulièrement le rôle de facteurs comme la croissance de la population, l'évolution et le changement des comportements individuels et collectifs, celui des valeurs et les modalités de contrôle des pressions individuelles et collectives sur la base des ressources. Comme l'indique Frey (1999), les pressions des populations humaines sur les ressources agissent comme contraintes essentielles au développement humain, et constituent de fait un fort stimulant aux ajustements collectifs. La réalité environnementale ou écologique vient ainsi fixer le cadre de cette approche qui fait intervenir un rapport de dépendance directe entre les conditions sociales et biophysiques.

Cela dit, il existe un certain nombre de variantes liées à l'écologie humaine que l'on esquisse brièvement ici pour en montrer la diversité. Par exemple, des analyses se concentrent sur la transposition spatiale des enjeux environnementaux à l'instar de Batllori-Sampedro *et al.* (1999) qui analysent la succession des patrons d'occupation des sols en lien avec la pénurie de ressources et l'évolution de la population. Les études pionnières sur la capacité de support du milieu (ex. MacHarg) ou de concepts dérivés de l'écologie (niche, bilan énergétique, etc.) constituent à ce chapitre des références obligées, et bien documentées par les connaissances scientifico-techniques relatives à l'état des conditions biophysiques et des pressions

environnementales. La difficulté de ce type d'études réside toutefois dans l'absence d'intégration des médiations techniques particulières (Guille-Escuret, 1996), et plus encore du rôle régulateur des institutions et de l'ensemble des modalités d'exploitation du territoire lors de la mesure des pressions environnementales. On ne peut ainsi se limiter à la seule logique d'une adaptation spécifique (de l'espèce humaine) aux conditions biophysiques pour comprendre la logique de l'exploitation du territoire.

D'autres études concernent plus directement l'étude des comportements et réactions des populations humaines aux mesures de gestion de l'environnement. Par exemple, Vining et Tyler (1999) explorent les valeurs, les émotions et les attentes rattachées à des plans d'aménagement de ressources naturelles pour en déduire les possibilités d'ajustement aux contraintes biophysiques. Parfois, l'élément culture est pris en compte bien qu'il s'agisse le plus souvent d'aborder la culture dans l'esprit de faire ressortir les particularités géographiques du support aux groupements humains culturellement contrastés. Les institutions et leur résistance à adopter de nouvelles politiques sont ainsi reléguées au second plan dans la mesure où l'on suppose que la connaissance des pressions sur le milieu suffit à l'adoption des mesures appropriées de gestion du territoire et des ressources, se rapprochant ainsi d'une perspective rationaliste des politiques et de la gestion du territoire.

Cette approche, en ouvrant la perspective vers la prise en compte des effets spatiaux des politiques, pose un certain nombre de questions dont nous illustrons ici quelques exemples centraux. Ainsi:

- quelles pressions environnementales peut-on associer à telle société, telle culture ou tel groupe humain et aux pratiques associées ?
- quels facteurs contribuent à leur atténuation et dans quelle mesure note-t-on une réduction des pressions environnementales ?
- quel est l'effet spatial des mesures de contrôle des pressions environnementales ? etc.

L'intérêt de l'écologie humaine réside dans la prise en compte des limites objectives du territoire dans la définition même des comportements humains. A l'inverse de l'écologie économique centrée sur la conception des politiques et donc de la décision, l'écologie humaine

porte son attention sur les **effets** directs ou diffus sur le territoire, et pose ainsi la question de l'efficacité sur le plan de la pérennité de la capacité de support du milieu. Dans cette perspective, la gestion intégrée de l'eau est donc avant tout une tentative institutionnelle de prendre en compte ces effets non anticipés d'une exploitation intensive des ressources et du territoire. On peut donc postuler que c'est la capacité institutionnelle qui est questionnée par le truchement de la gestion du territoire.

L'écologie humaine, bien qu'ouvrant la porte à une dynamique de la gestion et du territoire, soulève avec difficulté le rôle actif des institutions quant à la volonté et la capacité des institutions à maintenir, à corriger ou à créer de nouvelles modalités de gestion de l'eau. Il est en effet difficile d'analyser, dans ce cadre, la capacité et la volonté des institutions d'agir autrement et de redéfinir de nouveaux référents, si ce n'est que de constater des effets catastrophiques à l'instar de Wilkinson (1988) qui analyse les effets de la révolution industrielle en Angleterre, ou de Crosby (1988) qui présente la migration européenne vers l'Amérique comme l'invasion d'une espèce indésirable. Ces points de vue sur l'aveuglement des populations tend à faire oublier qu'il existe des logiques structurées derrière ces effets et qu'il convient de bien les circonscrire pour en comprendre les rigidités.

1.2.3 L'approche de la transaction et la place des acteurs

L'approche de la transaction se distingue des deux approches précédentes dans la mesure où elle aborde de front les relations qui existent entre les décideurs et la collectivité faisant l'objet des politiques. Inspirée de diverses tendances sociologiques, dont l'école de la prise de décision, l'approche de la transaction reconnaît de prime abord un problème d'interdépendance à la source du lien entre une société et son milieu biophysique. Comme l'indique Mormont (1994), cette interdépendance relative à la gestion de l'eau révèle une confrontation d'effets imprévus découlant des actions d'un acteur sur un autre.

La reconnaissance de l'**acteur** comme sujet définissant les problèmes et solutions relatives à son rapport avec autrui et le milieu biophysique, nous amène ici à traiter une politique de

gestion de l'eau comme une arène de jeu mettant en présence une diversité d'acteurs employant diverses tactiques et stratégies dans le but de conclure, plus ou moins fermement, des accords entre eux (Mermet, 1992). Dans cette perspective, il n'y aurait donc pas a priori d'acteur dominant et on débattrait d'un nombre élevé d'enjeux. Comme le souligne notamment Mormont (1994), l'enjeu de la transaction, dans ce cas-ci entre l'environnement et l'agriculture, soulève une série de questions relatives à la disponibilité de l'eau, à sa production et à sa consommation, à son coût d'utilisation, aux droits afférents d'usage et aux pratiques conventionnelles de gestion. Le jeu est donc ouvert à une dynamique révélant de multiples décisions croisées et ententes entre acteurs.

Bien qu'il y ait parfois blocage du jeu, c'est moins la résistance que l'arbitrage (rôle du tiers notamment), le compromis ou la coopération (Blanc, 1994) qui intéresse les auteurs associés à cette approche. En fait, c'est toute la panoplie des formes instituées de négociation⁸ qui présente un intérêt. Dans cette perspective, il convient de regarder en plus en profondeur les termes de l'échange et les règles du jeu et leur évolution temporelle (Rémy, 1994), une politique ne serait donc plus définie a priori, mais se définirait et se construirait en cours de jeu au gré des compromis.

Si certains auteurs se sont limités à un type d'analyse visant à définir un contexte normatif de négociation entre gouvernements et administrés à partir d'une ressource particulière (Lang, 1986), d'un plan d'eau (Dorcey, 1991; 1988), d'un enjeu international (Susskind, 1994) ou en réponse aux contraintes qu'impose un mode de résolution des conflits fortement judiciairisé (Crowfoot et Wondolleck, 1990), d'autres ont appréhendé le contenu des accords négociés de longue durée faisant place aux cultures et aux traditions institutionnelles. Cette seconde approche permet dès lors de situer plus largement le contexte et les possibilités de la négociation collective dans une perspective durable.

Par exemple, Ostrom (1990) identifie un certain nombre de conditions qui attestent de la durabilité des accords institutionnels pour des collectivités données. Prenant appui sur des

⁸ Dans le contexte de l'aménagement du territoire et de problèmes d'environnement, Dupont (1992) et Bellenger (1992) ont notamment précisé un certain nombre de définitions et d'étapes dans le but de mieux

contextes associés à une gestion de type communautaire de l'exploitation des ressources. elle insiste notamment sur la détermination des rôles, l'institution de règles communes et l'implantation de mécanismes d'incitation au respect de ces règles. La question des modalités de contrôle de la gestion, implicite à cette analyse, émerge comme une variable clé du respect des accords et de la durabilité des pratiques. A ce chapitre, Barraqué (1995) est plus explicite. Dans le cadre d'une analyse comparative des approches de la gestion de l'eau en Europe à la fin du vingtième siècle, il révèle la diversité des modèles de gestion en lien avec l'idée d'une «culture nationale» de gestion par delà les contraintes biophysiques. Selznick (1966) d'abord, puis Worster (1985) et Waller (1994) vont pour leur part soulever indirectement la possibilité de produire même des modèles régionaux particuliers (cas des États-Unis).

Ces conditions de durabilité sont aussi à situer en lien avec une activité de conception que l'on se doit d'intégrer dans l'analyse des politiques. Cette activité, particulièrement visible dans le cas de grands projets, soulève la question du ou des référents de l'action sur le territoire qui viennent structurer la transaction. À ce chapitre, les cultures en matière de conception des projets sont particulièrement bien illustrées dans le cas des ingénieurs civils en charge des ouvrages hydrauliques. Les analyses de Marié (1995; 1984), Marié et Bencheik (éds.), 1994), Worster (1985), Porter (1994) puis Espeland (1998) insistent en effet sur l'importance centrale de la culture d'ingénierie à l'oeuvre dans la définition même des projets de gestion de l'eau. Au sujet du rôle des ingénieurs dans la conception des projets, ils indiquent tous, quoiqu'avec certaines nuances, la production d'un rapport dialectique au territoire que l'on se doit de révéler.

De manière générale, l'approche de la transaction fait éclater les frontières de la rationalité instrumentale (approche rationnelle, écologie économique et écologie humaine) pour rappeler que les politiques sont des produits négociés. Dans cette perspective, il est donc nécessaire de situer le contexte, la forme et le contenu des négociations, ou comme l'indique Rémy (1992) :

- qu'est-ce qui fait l'objet de négociation ?
- quels sont les termes de cette négociation ?

préciser les possibilités offertes par la négociation.

- qui négocie ?
- quelle en est la portée ? etc.

Ces questions nous amènent à s'interroger sur l'ouverture relative du processus de mise en œuvre des politiques. Ainsi, dans ce contexte de transaction entre l'état et le territoire comme milieu d'appartenance, Jobert (1992) indique deux manières de transiger. La première consiste à opérer de façon plus communautaire en recourant à la participation effective des citoyens et à la co-production des politiques et de leur mise en œuvre. Il s'agit d'un processus relativement ouvert de définition et de mise en œuvre des politiques. L'autre manière est d'exercer un droit particulier de type paternaliste qui tient le citoyen à distance et de produire ainsi une politique comme un bien marchand que le citoyen est appelé à «acheter» tel quel. Ce type de politique présente une clôture plus rigide quant aux enjeux et solutions possibles.

Si ces deux types de rapports contrastés sont possibles, plusieurs études empiriques tendent à confirmer la préférence des institutions et de l'état pour la seconde approche. Par exemple, cette seconde approche définie comme étant de nature technocratique à cause de sa forte légitimité technique, a été reconnue comme telle par Simard (1979) en matière de planification, par Dugas (1983), Klein (1986a; 1986b) et Dionne (1992) en ce qui a trait au développement régional et à l'aménagement du territoire québécois et par Gariépy (1989) dans le cadre des audiences publiques sur l'environnement. Dans ce contexte, on ne peut postuler de transaction équilibrée, efficace ou équitable. La transaction tend donc à se constituer sous un mode asymétrique. Ainsi, il nous faut revoir la manière dont la gestion de l'eau est définie, à savoir quels en sont les déterminants techniques et politiques et qui en délimite les frontières de gestion.

1.2.4 L'écologie politique

L'écologie politique présente une alternative aux critiques énoncées jusqu'à maintenant dans la mesure où elle tente d'intégrer les notions d'efficacité, de pressions environnementales, de conflits des acteurs à l'intérieur d'une approche critique de la prise de décision en matière d'environnement.

Un peu d'histoire d'abord. L'écologie politique est née particulièrement d'une critique de l'industrialisation, de la consommation de masse qui lui est associée et des limites de la représentation politique comme modèle de démocratie (Roussopoulos, 1993). Des auteurs comme Gorz (1975), Jurdant (1984), Sachs *et al.* (1981) dans les années 1970 et 1980, ont été au premier plan de ce courant qui au départ fixait sa critique sur les pouvoirs institués sans nécessairement avoir fait une analyse spécifique des enjeux.

Nous pouvons dire de manière plus large que l'écologie politique se situe à la confluence des sciences naturelles (l'écologie particulièrement) et des sciences humaines (économie politique, mais aussi la sociologie politique, l'histoire environnementale, l'anthropologie). Comme l'indiquent Greenberg et Park (1994), l'écologie politique consiste à prendre en compte les sphères relativement autonomes de la culture, de la société et de la nature, ceci dans la double perspective des adaptations et contraintes sociales et biophysiques. Approche transversale, elle tend à intégrer le facteur «écologie», c'est-à-dire les effets externes au marché et aux institutions sur l'espace biophysique, dans l'analyse des politiques publiques et des enjeux du développement.

Sur le plan de la prise de décision, Sheridan (1995) ajoute que l'écologie politique présente également l'intérêt d'analyser localement le jeu des forces autonomes et extra-territoriales dans la définition des enjeux et des solutions institutionnelles⁹. Le conflit territorial vient ainsi en tête de l'analyse dans la mesure où toute politique a un effet localisé sur le plan biophysique, sociétal et politique. Il est donc question d'une perspective élargie qui englobe les préoccupations propres à l'économie écologique trop restreinte sur les questions d'efficacité instrumentale, l'écologie humaine dont l'analyse des institutions est peu ou pas présente et l'école de la transaction où les asymétries de pouvoir sont parfois occultées derrière le jeu immédiat des acteurs.

⁹. L'analyse de Lansing *et al.* (1998) donne une indication des écarts de valeur attribuée à un mode d'utilisation particulier de l'eau. L'exemple de la rivière Skokomish révèle à ce sujet les différences de perspectives entre un clan (*deme*) amérindien et une entreprise de production hydroélectrique qui se représentent différemment le territoire. Cette dernière réussit néanmoins à imposer «sa solution», même si le principe de gestion intégrée était mieux représenté par le mode de gestion des Skokomish.

L'écologie politique telle que développée en France par Lipietz (1999; 1998; 1995) constitue un effort important de jonction de l'économie politique classique avec les récents développements de l'école de la régulation apparue à la fin des années 1970 comme une voie de sortie au marxisme rigide. Après avoir particulièrement rappelé l'intérêt d'analyser des contextes nationaux différents au début des années 1980, Lipietz insiste sur un premier concept clé utile pour préciser le champs d'action des politiques, en l'occurrence le **mode de régulation**. Un mode de régulation constitue une manière de gérer un territoire national, y compris ses ressources, en lien avec un ensemble de normes, de lois, d'habitudes systématisées qui sont à la fois intériorisées et extériorisées au sein d'une société donnée (Lipietz, 1985). Un mode de régulation implique donc une action contrôlée sur un territoire circonscrit institutionnellement tel que défini par des règles multiples (droit, échanges, légitimité politique), mais ayant néanmoins une certaine capacité d'évoluer à l'intérieur de ces règles. Ce concept de mode de régulation implique plus généralement un **mode de gestion** qui traduit un mode de régulation en des termes opérationnels sur un territoire et pour un temps donné. Conséquemment, un mode de gestion de l'eau se comprend et se décrit par le biais de l'ensemble des règles de conception et d'opération des diverses fonctions et usages régulés que l'on peut associer à la présence de l'eau sur un territoire.

Puisque qu'un mode de gestion de l'eau n'est jamais séparé d'un contexte donné, celui-ci est encadré par un régime d'accumulation économique¹⁰ dont les incidences politiques sont associées à un certain **régime politique** qui assure la *gouvernance*, soit l'autorité en terme d'orientation et de signification politique du mode de gestion de l'eau, et à un **régime d'exploitation** du territoire qui suppose un ensemble de pratiques de prélèvements et d'appropriation des ressources conformément à la logique dominante de l'accumulation économique. Ces deux régimes doivent donc être précisés comme facteurs structurants des possibilités d'intégration de la gestion de l'eau.

Outre ce macro-niveau de la gestion, nous devons aussi suivre l'ensemble des politiques sectorielles particulières pour mieux comprendre la réalité territoriale du mode de gestion. Ce

¹⁰ Le régime d'accumulation a déjà fait l'objet d'une attention soutenue par l'école de la régulation. Pour s'en convaincre, on pourra consulter l'analyse des mécanismes traditionnels de gestion macro-

travail a déjà été amorcé par divers auteurs intéressés à révéler les rigidités de certaines **régulations sectorielles**. Il s'agit de régulations sectorielles dans la mesure où les politiques établissent un certain système de relations institutionnalisées à partir d'un type dominant d'activités économiques et d'un système également limité, d'acteurs sociaux. Ainsi, nous sommes à même de parler d'analyses des régulations des secteurs de l'énergie (Debeir *et al.*, 1986) et de l'agriculture (Bebailleul, 1998; Debailleul, 1991; Mollard, 1995; Allaire, 1995) qui ont fait l'objet d'une attention particulière, secteurs que l'on pourrait qualifier de stratégiques pour le développement du territoire.

Dans le cas de l'eau, l'analyse est plus récente en ce qui a trait à l'analyse du rapport des régulations sectorielles au territoire. À ce chapitre, nous considérons que Barraqué (1995) a ouvert la voie dans la mesure où il soulève la diversité des arrangements institutionnels à l'intérieur d'une diversité de contextes nationaux et les facteurs culturels qui en sont à l'origine. Cette analyse, d'abord comparative, soulève l'importance de la trame socio-historique et institutionnelle spécifique aux territoires concernés. Partant de cette analyse, nous estimons que les régulations sectorielles peuvent être interprétées comme autant de manières de proposer des règles et des procédures normalisées ou en voie de l'être liées à la gestion de l'eau ou à l'une de ses fonctions, et ce à l'intérieur d'un contexte et d'un territoire national particulier. D'après ce point de vue, il nous est possible d'insister sur le fait que le problème de la gestion intégrée consiste avant tout en une articulation cohérente des régulations sectorielles se déployant sur un même territoire, analyse qui rejoint celle que Marié (1999) fait lorsqu'il questionne la rencontre sur le territoire d'une diversité de cultures hydrauliques.

Comme nous pouvons le constater à partir de la sélection effectuée, cette section permet de situer déjà un certain nombre de notions ou concepts utiles à une première analyse d'écologie politique de la gestion de l'eau au Québec qui insiste sur les notions de mode de régulation du territoire lié à un mode de gestion que l'on peut par ailleurs associer à un ensemble de régulations sectorielles dans un contexte de régime politique et d'exploitation précis.

1.3 LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU OU DES POLITIQUES SECTORIELLES

En complément aux premiers concepts retenus dans la section précédente, il nous faut aller plus loin et faire intervenir plus directement la dimension cognitive des référents à l'œuvre derrière le projet de gestion intégrée. Dans cette section, nous questionnons donc cette dimension en rappelant que par delà ses éléments techniques, la gestion intégrée et modernisée de l'eau se pose aussi comme un nouveau mode de légitimité des politiques publiques.

Dans ce contexte de politiques publiques qui déborde de la gestion intégrée de l'eau, on postule l'intégration comme valeur dominante capable de justifier un ensemble de politiques sectorielles face à un même territoire. Posé comme une tentative d'arrimage d'un ensemble de régulations sectorielles, le projet de gestion intégrée répond ainsi à la fonction même de l'état, à savoir sa capacité à maintenir une autorité politique et publique unifiée sur le territoire (Braud, 1997) et à répondre en même temps à l'idéal du bien public et à celui de l'intérêt général (Rangeon, 1986) pour la population qui occupe ce territoire. En l'occurrence, le territoire québécois dans le cas qui nous préoccupe.

Cette conception, qui marque les pratiques de gestion du sceau de l'intégration fonctionnelle et politique du territoire, s'exprime sous la forme générale d'une **logique ensembliste** qui vise à unifier les régulations sectorielles sur le territoire selon une rationalité fonctionnelle globalisante et synergique. Cette logique, qui répond aux contraintes externes et internes, est liée à l'état gouvernant dans la mesure où celui-ci tente constamment de maintenir la cohésion de ses politiques particulières par l'adoption d'un cadre régulateur de ces politiques. Cette logique, qui suppose une approche globale de gestion du territoire, implique la nécessité de révéler la manière dont il est possible ou non d'articuler les logiques sectorielles et de les revoir au besoin, à l'instar de la dynamique du rapport dialectique global-sectoriel déjà identifié par Muller (1990). La mise en oeuvre d'une gestion intégrée de l'eau pose, par delà le discours, le problème de l'autorité légitime et de la capacité d'organisation des régulations. Donc, c'est la capacité gouvernante de l'état qui est mise en cause par le questionnement des limites et des efforts déployés pour parvenir à un mode de gestion unifié, cohérent et pérenne.

Alors que l'État en tant que concept existe avant tout selon le principe d'une gestion bureaucratique et hiérarchisée des enjeux collectifs (Albo, 1993), la coordination constitue un enjeu clé des politiques publiques. Divers projets particuliers d'aménagement ont d'ailleurs révélé que la coordination avec le territoire demeure problématique. Ainsi, dans le cadre de projets d'aménagement des eaux, Marié (1984) souligne la difficulté pour les concepteurs (en l'occurrence de barrages) à internaliser certaines caractéristiques du territoire qu'ils se doivent ensuite de prendre en compte. Le code des pratiques instituées est en effet limité dès son origine à des considérations particulières. Chatzis (1993), en analysant l'implantation d'un réseau d'assainissement souligne également cette capacité limitée des concepteurs à prendre en compte l'évolution d'une société et de ses pratiques à long terme. Ingram (1990) et Worster (1985) notamment, indiquent eux aussi la difficulté de revoir les projets d'envergure pour les adapter aux populations locales ou aux conditions climatiques du lieu. Enfin, on peut aussi souligner l'exemple classique de Selznick (1966) décrivant les tensions entre le projet de gestion intégrée sous l'égide du *Tennessee Valley Authority* (TVA) et les politiques sectorielles menées par les autres agences fédérales qui révèlent la difficulté d'articuler un projet techniquement intégré (aménagement de l'eau à des fins multiples) imposé sur le territoire qui est plus qu'un espace-support parce qu'il intègre une histoire et des pratiques collectives.

La capacité gouvernante est aussi soumise aux pressions des intérêts privés qui ont contribué à définir les politiques environnementales des dernières décennies et qui structurent encore la dynamique de l'écologie politique du territoire. Que ce soit au Canada, aux États-Unis ou en France, les politiques sont avant tout déterminées à huis clos sans participation publique notable lors de la définition des politiques (Gould *et al.*, 1996; Togerson, 1990; MacDonald, 1991; Lascoumes, 1994; Rosenbaum, 1989). Des privilèges par le biais des politiques sont aussi accordés à des utilisateurs de l'eau (Ingram, 1990), à des groupes professionnels (Espeland, 1998) ou encore à des groupes ethniques (Lowi, 1993; Lansing *et al.*, 1998), malgré le discours. Cette soumission aux intérêts privés est encore accentuée par les crises structurelles que traversent les économies de marché et qui ont contribué à atténuer la légitimité des états nationaux (Merrien, 1998). Ainsi, les politiques nationales sont conditionnées par des effets externes (crises économiques mondiales) sur lesquels les états ont

souvent peu de prise, effets qui tendent à s'accroître sous la pression d'une globalisation accélérée des marchés.

Ces diverses limites renforcent l'idée que la gestion de l'eau évolue vers un système de contraintes qui pèsent sur la capacité et la volonté d'agir de l'état gouvernant, et contredisent le projet d'intégration et la logique ensembliste. Dans ce contexte où l'état est fragilisé, nous pouvons nous attendre à une ré-émergence des logiques partielles qui établissent localement des équilibres structurés à partir d'un clientélisme historiquement constitué. Ainsi, il n'est pas rare d'assister à l'établissement d'équilibres partiels par les politiques qui ont tissé des liens d'affinité avec des acteurs privés en répondant à leurs intérêts et qui structurent les enjeux comme on le note en agriculture (Debailléul, 1998; Mollard, 1995; Allaire, 1995; Mormont, 1994), en énergie (Debeir *et al.*, 1986; Harker, 1991), en gestion des forêts (Laplante, 1985; Dufour, 1995), en pêcheries (Daneau, 1991), ou encore en matière de mesures de gestion des cours d'eau comme c'est le cas pour les Grands Lacs nord-américains (Gould *et al.*, 1996; Kreutzwiser, 1991; Kellog, 1993).

Dans un contexte où l'intégration des politiques de l'eau se confronte aux logiques sectorielles, nous faisons l'hypothèse que les politiques sectorielles de gestion de l'eau s'imposeront face à la logique ensembliste d'intégration, compte tenu du découpage institutionnel déjà existant.

1.4 LA CAPACITÉ LIMITÉE D'INNOVER DANS LA GESTION DE L'EAU

La difficile coordination entre la logique ensembliste et les logiques sectorielles que nous supposons correspond à une certaine incapacité à réguler le tout et ses parties comme un système, ce que certains théoriciens de l'organisation ont reconnu depuis longtemps et cela dans divers contextes conflictuels. Cette coordination, dont l'action peut être acceptée, négociée ou refusée, nous rappelle qu'il existe une dynamique derrière les politiques, une dynamique d'acteurs s'inscrivant comme un processus d'innovation et d'apprentissage collectif. C'est donc sous cet angle d'apprentissage que nous voulons préciser la portée de

l'hypothèse (précisée à la page précédente) de la domination des régulations sectorielles au sein de la gestion de l'eau au Québec, et ce à partir d'un cas précis (voir chapitre 2).

Dans un premier temps, il faut se donner une définition de l'apprentissage qui respecte la dynamique particulière des politiques publiques, d'où le recours à la notion d'**apprentissage institutionnel** que nous associons à l'institution centrale qu'est l'État-nation. De manière plus précise, cet apprentissage concerne la définition et la mise en place et en opération de règles et de normes de gestion, la sélection et la mobilisation de ressources (humaines, financières, informationnelles) inscrits dans la production de résultats attendus. Pour ce qui est de la gestion de l'eau, ces résultats ont trait à la fois au respect des attentes institutionnelles relatives à la production, à la distribution et à la consommation ou usage de l'eau sous une forme ou une autre. Il n'est donc question que très secondairement d'apprentissage individuel.

Pour bien situer cette notion qui permettra d'analyser la tension entre la logique ensembliste et les régulations sectorielles en matière de gestion de l'eau, nous nous inspirons de l'analyse de Schön et Argyris (1978), développée ensuite par Argyris *et al.* (1985) et Argyris (1990). Cette analyse a l'avantage de distinguer deux manières d'apprendre, qui renvoient à deux dynamiques structurantes de l'action organisée entourant la prise de décision que nous associons à la gestion intégrée de l'eau.

La première manière consiste en l'ajustement des régulations sectorielles à la logique ensembliste: un ajustement qui vise à assujettir les régulations sectorielles à un niveau de décisions visant la re-structuration du mode de gestion. Lorsque cet arrimage des régulations partielles est réussi, il y a un **apprentissage institutionnel systémique**. Cet apprentissage se révèle par un changement au niveau du mode de gestion dans son ensemble, c'est-à-dire au niveau même du système composé de l'ensemble des régulations de l'eau et de leurs effets croisés. Une telle forme d'apprentissage suppose une révision des principes directeurs qui organisent directement ou indirectement l'ensemble des régulations sectorielles sur le territoire où s'appliquent les politiques de l'eau. Un exemple de ce type de changement est le recours à une décentralisation effective de la gestion de l'eau en opposition à une approche de nature technocratique, plus commune tel que souligné auparavant en matière de politiques

environnementales. En principe donc, il est possible d'améliorer la décision en jouant sur les contraintes qui pèsent sur l'action institutionnelle.

Comme nous l'avons déjà soulevé, ce type de changement est loin d'être acquis en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire (Burgenmeier, 1992; Mormont, 1994). Les défenseurs de régulations et logiques sectorielles que nous assimilerons à des **acteurs institutionnels** vont avoir tendance à défendre leurs actions, à l'instar du comportement stratégique illustré par Crozier et Friedberg (1977), puis Friedberg (1993). Dans ce contexte de conflit des régulations sectorielles, chacun tend à s'approprier le sens des règles, les processus de communication et le transfert d'informations, l'expertise, les réseaux de contacts, le contrôle des symboles et particulièrement des finances (Bourgeois et Nizet, 1995), bref à capitaliser sur ses propres pratiques. Les acteurs déploient ainsi diverses stratégies et tactiques non seulement pour maintenir leur capacité d'action, mais aussi dans le but d'élargir cette capacité.

En fait, c'est tout le problème du partage du pouvoir d'action avec d'autres acteurs légitimes (Argyris, 1983) favorisé par la logique ensembliste, qui affecte la capacité d'apprentissage en matière de gestion de l'eau. Ce qui nous amène à évoquer le second type d'apprentissage centré sur l'acteur lui-même et ses intérêts. Ce type d'apprentissage implique essentiellement une amélioration fonctionnelle de la gestion de l'eau par le biais d'une expertise accrue sur le plan organisationnel et/ou technique d'un acteur individualisé. Cet **apprentissage institutionnel correctif** est lié à l'adoption et à l'opération de modalités particulières et sectorielles de gestion de l'eau.

Le mode d'apprentissage correctif, en opération à l'intérieur d'une même régulation, s'oppose à la construction d'une gestion qui évolue selon une logique ensembliste. L'apprentissage correctif réfère ainsi à un espace de décision structuré par un choix limité d'options contraint par des considérations cognitives (compréhension structurée des enjeux par les éléments techniques connus et reconnus), matérielles (sources de revenus, choix budgétaires) et temporelles (délais impartis pour trouver des solutions). Cet apprentissage correctif s'inscrit donc dans un espace de rationalité limitée (Simon, 1947; March et Simon, 1958) où les choix

peuvent au mieux être jugés conformes (*satisficing*) à la structure décisionnelle, organisationnelle, légale et politique des institutions, à savoir leur mécanique et leur forme hiérarchique, leurs buts ou objectifs, leurs mandats légalement admis et leurs missions générales au sein de l'état. Ce mode d'apprentissage révèle ainsi un contexte pré-structuré de division institutionnelle du travail. C'est donc à l'intérieur des frontières d'une régulation sectorielle particulière que la décision trouve «sa» propre rationalité.

Ce mode d'apprentissage semble particulièrement à l'œuvre lorsque de nouvelles politiques sont mises de l'avant et appliquées à la gestion de l'eau ou plus largement, à la protection de l'environnement. C'est le cas notamment du contrôle de la pollution de l'eau (MacDonald, 1991; Bonsor, 1990; Conway, 1990), des processus de consultation publique en environnement (Kreutzwiser, 1991; O'Riordan, 1977; Gariépy, 1989), des agences de régulation de l'eau (Shrubsole, 1990a; 1990b) ou encore des formes de soutien direct à l'action communautaire au niveau des plans d'eau (Gurtner-Zimmerman, 1995; Gurtner-Zimmerman, 1994; Knaap *et al.*, 1998; Kellog, 1993).

Reconnaissant les rigidités institutionnelles, l'hypothèse d'une domination des régulations sectorielles suppose que la dynamique d'apprentissage, infléchie par les multiples rationalités institutionnelles liées aux régulations sectorielles, révélera un apprentissage centré sur des efforts correctifs structurés selon ces mêmes régulations sur le territoire, en l'occurrence le Québec.

1.5 L'APPRENTISSAGE ET LE MILIEU ASSOCIÉ DES POLITIQUES

La notion de mode d'apprentissage dynamise la notion de régulation et de gestion en posant la manière dont les référents institutionnels opèrent sur le plan des pratiques sur le territoire. Cette dynamique doit cependant être mieux illustrée dans son lien avec l'espace pour que l'on puisse bien saisir l'écologie politique qui structure la gestion de l'eau. Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de préciser comment les régulations sectorielles établissent un lien avec le territoire.

Une première variable de ce rapport est l'existence d'un ensemble de **modalités de gestion** qui viennent articuler l'usage visé par la régulation sectorielle. Ces modalités concernent particulièrement l'élaboration, la mise en place et l'évaluation de mécanismes d'allocation de l'eau, de sa distribution et des conditions de consommation pour un lieu et une période donnée à l'intérieur du contexte de la régulation sectorielle. Ces modalités institutionnellement définies structurent durablement le territoire où elles se déploient. Elles organisent le territoire sous la forme d'un **milieu associé aux politiques**, une notion d'abord empruntée à Simondon (1958) pour parler de la territorialité des objets techniques¹¹ et développée ensuite par Marié et Gariépy (1997) pour mieux intégrer le lien entre le territoire, la technique, la société et le politique. Le milieu associé des politiques constitue l'espace spécifique de légitimité des diverses politiques publiques. Dans cette perspective, il n'y a pas qu'un milieu unique de gestion, mais plusieurs territoires partiels structurés autour et à partir des régulations sectorielles. La tension entre la logique ensembliste et les régulations sectorielles de l'eau et le mode d'apprentissage institué à partir de cette tension seront ainsi plus explicites lorsque nous tiendrons compte du rapport territorialisé que compose un acteur institutionnel, les modalités de gestion qu'il institue en rapport à la régulation qu'il défend et le milieu associé à cette régulation.

Puisque c'est sous l'angle d'un conflit de frontières de régulations que notre hypothèse exploratoire sera développée et que le problème de mise en œuvre d'une gestion intégrée de l'eau sera analysé, il convient de voir en quoi il y a conflit. À ce chapitre, il est une notion centrale à l'écologie politique est retenue, à savoir la notion d'**externalité** que l'on retrouvait par ailleurs présente au sein de l'approche de l'économie écologique et en filigrane dans l'approche de l'écologie humaine. Dans un contexte restreint des activités marchandes, l'externalité signifie d'abord un effet économique non anticipé, positif ou négatif, d'un agent

¹¹. Dans ce contexte, l'objet technique n'est pas une simple réponse fonctionnelle à une société qui placerait tous ses efforts dans l'économie du travail et de l'énergie comme l'a déjà souligné Mumford (1950) en analysant l'évolution de divers objets techniques à travers l'histoire. La symbolique et l'influence de l'objet (sinon son emprise) sur la rationalisation des comportements sont souvent déterminants. L'orientation des comportements est d'ailleurs une particularité socio-politique de la technique lorsque liée à des projets d'aménagement. La technique ne peut donc pas être traitée comme un simple élément résiduel des politiques dans la mesure où sa co-évolution avec les sociétés humaines, reconnue depuis longtemps par les anthropologues, implique une variété de modes et de modalités de régulation des activités humaines et de l'espace leur étant liés.

économique sur un autre (Pearce et Turner, 1990). Plus généralement appliquée, la notion d'externalité peut aussi signifier ce qui est extérieur à une frontière particulière d'activité humaine et concerner de ce fait la capacité d'une autorité donnée à réguler des effets hors frontières. C'est cette seconde perspective que nous adoptons.

Plus précisément, c'est l'effet biophysique d'une régulation interprété comme une dysfonction imposée à une ou plusieurs autres régulations que nous retenons. L'externalité est donc avant tout un effet territorial, d'où l'idée que des **externalités territoriales** se produisent à la frontière des divers milieux d'opération des politiques sectorielles, traduisant ainsi les difficiles arrimages entre les politiques sectorielles sur un même espace. Ces difficultés présentent, enfin, l'opportunité d'un apprentissage pour les acteurs institutionnels et le mode de gestion institué, apprentissage qui devrait révéler une multiplicité d'ajustements partiels des modalités de gestion de l'eau plutôt qu'une refonte du mode de gestion québécois. Les modalités d'internalisation des effets s'avèrent alors critiques quant à la durabilité que l'on peut attendre des politiques en place, à savoir leur efficacité et leur légitimité dans la longue durée.

1.6 CONCLUSION

Après avoir fait une critique de l'approche rationnelle de la gestion intégrée dans la perspective de son projet, nous avons ensuite précisé un certain nombre d'approches alternatives d'analyse des politiques publiques en environnement pour nous concentrer sur l'écologie politique telle que revue dans le contexte de l'école française de la régulation. Nous sommes partis de quatre approches qui tendent à s'imposer, selon nous, au sein des débats entourant les politiques de l'environnement, l'une axée surtout sur l'efficacité des politiques (écologie économique), une seconde préoccupée d'impact environnemental et du rôle compensateur des politiques (écologie humaine), une troisième axée sur le rôle des acteurs sociaux (transaction) dans la définition et la mise en œuvre des politiques et une dernière, l'écologie politique, articulée selon la trame des pouvoirs qui traverse les politiques environnementales.

Nous avons en particulier retenu quelques éléments ou préoccupations liés aux autres approches, dont la notion d'efficacité à laquelle s'intéresse particulièrement l'économie écologique, à l'externalité territoriale abordée comme pression environnementale par l'écologie humaine et au jeu des acteurs sur lequel se penche l'école de la transaction. Ces notions, nous avons voulu les articuler dans un contexte d'analyse de l'écologie politique afin de questionner la durabilité même du projet de gestion intégrée susceptible d'être conçu et mis en œuvre selon des principes rationnels sur un territoire.

Selon nous, l'écologie politique fait intervenir un rapport dialectique mais aux forces asymétriques entre la logique ensembliste liée au mode de régulation de l'état et les régulations sectorielles liées à des logiques partielles de gestion du territoire. Ainsi nous avons formulé l'hypothèse d'une domination des régulations sectorielles sur la logique ensembliste mise de l'avant pour produire une gestion intégrée de l'eau. Une domination qui ne s'impose pas a priori, mais qui se construit au fil de la mise en œuvre à cause de la structuration préalable et de l'action subséquente de certaines forces.

L'institutionnalisation de la gestion de l'eau à travers sa mise en œuvre étant un processus inachevé, nous avons soulevé ensuite l'intérêt d'analyser la gestion comme un processus limité d'apprentissage structuré par les acteurs institutionnels qui agissent sur une ou plusieurs fonctions de l'eau dans l'intérêt public. Les forces agissantes des régulations sectorielles sont donc identifiables et assimilables à la présence d'acteurs institutionnels qui vont structurer le jeu, mais qui vont aussi être structurés par ce jeu. Cette structuration n'est pas sans conséquences dans la mesure où l'apprentissage qui en résulte prend la forme d'ajustements correctifs et limités, conformément à l'idée d'une domination dans la durée des régulations sectorielles sur une logique ensembliste susceptible de provoquer une révision des pratiques sectorielles.

Avec la prise en compte du territoire, une dimension essentielle à l'écologie politique, l'hypothèse initiale est ensuite précisée en relation avec l'idée que les régulations sectorielles occupent toutes un certain territoire d'opération, soit un milieu associé. Ainsi, la domination de ces régulations devrait être notable au niveau même de la détermination de ces milieux

associés des politiques et des acteurs institutionnels qui les formulent, les mettent en œuvre, en assurent le suivi et les défendent.

Enfin, la domination des régulations sectorielles implique un problème de ruptures à la frontière des politiques, marquées par la notion d'externalités territoriales puisqu'il s'agit d'effets non anticipés agissant sur la fonctionnalité même des autres politiques au même moment et même lieu. Cette notion d'externalités sert d'appui pour interpréter la capacité limitée des régulations et des acteurs institutionnels à réagir de manière intégrée sur le territoire. La critique qui en découle soulève alors une certaine impossibilité par delà le discours rationaliste, à réaliser de manière effective un projet de gestion intégrée qui soit durable sur le territoire. Les failles du mode de gestion de l'eau tel qu'exposé nous amènent à revoir l'effort de rationalisation des politiques comme la marque d'une hésitation entre une efficacité globale et une efficacité sectorielle tributaire d'une spécialisation fonctionnelle de l'action publique.

CHAPITRE 2 ANALYSE¹² DIALECTIQUE D'UNE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU AU QUÉBEC.

L'analyse transversale, que nous adoptons à partir des fondements de l'écologie politique pour l'appliquer à la gestion intégrée de l'eau, soulève un certain nombre d'enjeux sur le plan méthodologique que nous explicitons dans le présent chapitre. Il y a d'abord la prise en compte de la tension qui oppose les régulations sectorielles à la logique ensembliste; nous situons cette opposition dans une perspective dialectique, perspective méthodologique qui nécessite la délimitation du terrain ou du champs d'étude que nous exposons (2.1). Cette tension, génératrice d'un mouvement de composition et recomposition des politiques publiques, s'inscrit sur le plan méthodologique comme un processus génétique à situer à long terme comme nous le précisons ensuite (2.2). À la source de ce mouvement, il y a les particularités des acteurs institutionnels et l'intérêt que présentent leurs décisions sur lesquelles nous nous appuyons pour illustrer l'évolution des régulations dans le temps et cadrer la capacité d'apprentissage des acteurs (2.3).

Sur le plan empirique, nous proposons un mode de sélection opportuniste des sources à la fois variables et partielles (2.4) et nous soulevons l'avantage d'une analyse à distance pour le cas étudié (2.5). Nous proposons également une analyse de contenu adaptée à ces sources et à l'interprétation du comportement des acteurs et de l'évolution des régulations en regard du territoire (2.6).

Enfin, nous nous situons sur le plan de la théorie générale en soulignant l'intérêt d'analyser un cas précis dans sa dimension à la fois particulière et générale (2.7). En conclusion, nous reprenons les éléments clés de l'approche retenue ainsi que certains enjeux soulevés dans le texte (2.8).

¹². Le terme d'analyse rejoint ici celui d'approche méthodologique chez Grawitz (1993, p.303) où: «L'approche, c'est la méthode et la technique en pointillé, non pas assénées en bloc, mais utilisées à doses homéopathiques, pour l'étude d'objets fragiles, aux réactions imprévisibles.». L'analyse dialectique répond ici à une exploration de la gestion de l'eau moins rigide qu'une méthode de type quantitative.

2.1 ANALYSE DIALECTIQUE DE LA GESTION INTÉGRÉE

L'évaluation de la gestion de l'eau au Québec telle que nous l'abordons dans une perspective de l'écologie politique, soulève l'importance de révéler la tension structurante et génératrice du mode de gestion de l'eau tel que nous le connaissons aujourd'hui. Dans cette perspective, nous nous appuyons sur une analyse dialectique qui oppose la logique ensembliste aux régulations sectorielles et sur un cas particulier qui donne prise à cette analyse.

2.1.1 L'analyse dialectique et la tension des politiques liées à la gestion de l'eau

Le choix de cette approche s'appuie sur deux justifications centrales. La première est qu'un enjeu est toujours construit à partir de logiques qui s'opposent à cause du contexte d'intersubjectivité qui structure l'action sur le territoire. En effet, les intérêts, les représentations, les moyens d'intervention divergent au sein même de l'état. Les prétentions à la légitimité étant multiples compte tenu de ces variables, nous faisons face à un contexte où la rationalité des actions peut être mise en cause sur le plan général du principe, mais aussi sur celui de la performance même des régulations.

Cette mise en cause d'une légitimité unique est susceptible de révéler le contenu normatif des règles en regard du principe de gestion intégrée qui vise à organiser les actions particulières et l'applicabilité ou la validité de ces actions institutionnelles en regard du territoire. Il y a d'ailleurs dans l'action institutionnelle une tension permanente en regard du territoire qui oblige d'une part à reconnaître les conflits, puis à les résoudre. C'est la force heuristique du conflit qui révèle les enjeux fondamentaux dont parle Hunyadi (1995) et sa puissance fondatrice des relations comme l'indique Simmel alors que :

«opposition is an element in the relation itself...It is not only a means for preserving the relation but one of the concrete functions which actually constitute it.» (Simmel, 1904, trad. Anglaise de K. Wolf, p.19).

En fait, comme Simmel le souligne également, le conflit est inséparable de la coopération, les deux étant à l'œuvre dans toutes formes sociales, et pourrait-on ajouter politiques. Marié (1998) va dans le même sens lorsqu'il insiste sur le besoin de prendre en compte à la fois ce qu'il y a de continu et de discontinu dans les phénomènes que nous étudions. Ainsi, l'analyse d'un projet de gestion intégrée est à mettre en relation avec certes ce qu'il y a de nouveau comme propos dans un tel projet, mais aussi avec ce qu'il y a de plus ancien (et de plus souterrain), tels les jeux d'influence et les actions produites à la pièce en continuité des pratiques traditionnelles.

La dialectique (*dialektiké*), que le dictionnaire Le Robert définit comme l'«art de discuter» mais qui est bien plus que l'art de la parole puisqu'il est question d'argumentation, de contestation et de propositions d'action, implique donc une analyse qui observe la tension permanente et agissante à travers la formulation des politiques. Cette tension qui opère au niveau des régulations implique, dans le cas québécois, d'observer d'abord comment le régime politique fédéral-provincial agit au niveau plus général de la formulation des politiques étatiques, puis comment le projet particulier de gestion intégrée de l'eau se met ensuite en place sur le territoire. Le principe de thèse-antithèse et synthèse est donc ramené au rapport structurant de l'intégration et de la fragmentation qui recompose la politique de l'eau au Québec comme nous le posons dans notre hypothèse.

Ce mouvement, inscrit dans un contexte de multiples logiques d'acteurs, fait intervenir la notion d'apprentissage collectif comme produit des tensions et des conflits. Comme nous l'avons souligné dans notre hypothèse, la dialectique entre l'intégration et les régulations sectorielles est susceptible de se résoudre sous une forme d'apprentissage individuel généralisé, alors que les comportements des acteurs se limitent essentiellement à apporter des correctifs à leurs actions traditionnelles. C'est donc sous l'angle d'une analyse des confrontations de régulations sur le territoire sur le plan des choix techniques et opérationnels que nous mettrons en évidence le poids des régulations sectorielles sur le territoire malgré leur contradiction avec l'opération d'autres régulations.

En opposant les régulations sectorielles à la logique ensembliste de la gestion intégrée, l'analyse dialectique s'impose comme approche plus pertinente à la compréhension de la structuration des enjeux que, par exemple, l'analyse fonctionnaliste qui conçoit les enjeux comme de simples dysfonctions d'un système institutionnel qui viserait toujours à l'intégration harmonieuse des diverses fonctions de l'eau et des intérêts collectifs. L'analyse dialectique s'oppose aussi à une analyse de type naturaliste pour laquelle les enjeux s'enchaînent les uns aux autres de manière naturelle, linéaire, progressive dans le temps et cohérente. Deux types d'analyses qui rejoignent en fait l'approche rationnelle de la gestion de l'eau, mais aussi, à plusieurs égards, celle de l'écologie économique et de l'écologie humaine, approches discutées au chapitre 1. L'analyse dialectique, inscrite dans le cadre de l'écologie politique (et avant elle de l'économie politique), veut ainsi soulever les oppositions et leur renforcement entre un mode de régulation ensembliste et des régulations sectorielles de l'eau.

En retenant comme principe de méthode qu'une politique est avant tout un construit historique qui évolue selon un jeu de tensions et de conflits, nous avons la volonté de centrer l'analyse sur le processus structurant de la gestion de l'eau au Québec et sur la connaissance plus fine de ce processus à partir d'un territoire particulier.

2.1.2 Le choix d'une étude de cas

Comme c'est particulièrement le contexte québécois qui nous préoccupe, il nous faut trouver un point d'appui central permettant de révéler dans le temps la tension entre la logique ensembliste et les régulations sectorielles. Ce point d'appui c'est le **Plan d'aménagement du bassin de la rivière Yamaska**, un cas qui a l'avantage d'être un exercice pionnier de conception d'une gestion intégrée de l'eau au Québec, en plus de mobiliser un ensemble d'acteurs institutionnels aux intérêts variés et aux pratiques contrastées sur le territoire et enfin, de présenter de manière effective la mise à l'épreuve d'une gestion intégrée de l'eau au Québec. Ce plan, dont la mise en œuvre remonte essentiellement aux années 1970, permet aussi la comparaison historique avec les pratiques actuelles et de saisir ainsi le fil qui relie le passé au présent et même à l'avenir. Défini à la fin des années 1960 et mis en œuvre à partir

du début des années 1970, l'étude de ce cas permet de mieux saisir le sens de la gestion intégrée telle qu'elle est conçue actuellement avec ses difficultés et potentialités.

Dans la perspective de l'écologie politique, le plan Yamaska qui s'applique à une échelle que l'on pourrait qualifier de régionale par opposition à l'échelle nationale, nécessite de bien situer le contexte plus global (macro) et les enjeux plus locaux (micro) de la gestion de l'eau, d'où cette idée que l'étude de cas s'inscrit dans une analyse de moyenne portée (middle-range case) (Whyte, 1992). Nous pouvons de la sorte saisir la portée du contexte et la tension qu'il opère sur le projet de gestion intégrée et des régulations sectorielles, tout en reconnaissant les particularités propres des régulations et de leur articulation spécifique au territoire. Ce niveau d'analyse sied particulièrement bien aux études régionales ou aux études qui utilisent le territoire régional pour illustrer ce qu'il y a de transposable à d'autres échelles d'analyse.

Dans cette perspective, l'étude de cas du plan Yamaska agit comme un révélateur à la fois global (national) et local des tensions institutionnelles entourant l'émergence et la mise en œuvre d'un projet de gestion intégrée de l'eau au Québec. Son contexte s'inscrit dans une certaine globalisation des enjeux que nous pourrions voir par le biais des politiques étatiques canadiennes et québécoises, mais s'inscrit aussi dans une certaine localisation des enjeux puisque les politiques sectorielles auront à s'ajuster au territoire et à ses particularités. Le plan Yamaska est de ce fait un niveau privilégié d'analyse de la dialectique entre le global et le local.

2.1.3 La révélation des tensions institutionnelles

L'analyse du plan Yamaska, posé comme projet intégrateur des pratiques institutionnelles en vigueur relativement à la gestion de l'eau, suppose une analyse des facteurs qui concourent à limiter cette intégration. Dans ce contexte, il nous faut particulièrement tenir compte des résistances révélées par les pratiques et le renforcement corrélatif des régulations sectorielles. Il nous faut ainsi bien saisir et révéler les politiques particulières mises de l'avant par les

acteurs institutionnels, de même que le projet du plan Yamaska si l'on veut être capable de les décrire afin de mieux les opposer.

Ces tensions institutionnelles, expression du rapport dialectique entre le principe d'une logique ensembliste d'intégration et les régulations sectorielles, sont susceptibles d'être particulièrement prononcées lors de la mise en œuvre, soit lorsque les projets particuliers du plan et les programmes d'activités se confrontent sur un même espace à un même moment et lorsque cette mise en œuvre implique directement plus d'un acteur institutionnel. La mise en œuvre devient donc un moment critique de l'analyse en soutien à notre thèse puisque c'est à ce moment que les résistances et les compromis entre acteurs, les accommodements et les bonifications des décisions et des pratiques liées à ces acteurs, les progrès ou les reculs des régulations sectorielles apparaissent le mieux. Cette illustration des formes d'actions régulatrices et-ou interventions des acteurs, les deux étant liés, est précisée de manière à démontrer l'absence d'une harmonisation des actions selon une logique ensembliste.

Dans cette section, nous avons d'abord retenu la dialectique comme cadre méthodologique général pour analyser l'écologie politique de la gestion de l'eau au Québec. Ensuite, nous avons voulu donner prise à l'analyse en choisissant un cas déterminant dans la compréhension du mode de gestion de l'eau actuel au Québec. Ce choix a également l'intérêt d'aborder la gestion de l'eau à une échelle régionale qui donne la possibilité d'introduire des considérations à la fois macro et micro-politiques. Enfin, la révélation des tensions entre acteurs institutionnels vise à bien faire ressortir les enjeux de gestion du territoire par delà la logique ensembliste et tels qu'ils émergent à la frontière des différentes régulations sectorielles.

2.2 LA TEMPORALITÉ DE LA GESTION DE L'EAU

Pour bien marquer l'évolution de la gestion de l'eau dans le contexte du plan Yamaska, il convient de préciser les divers moments qui définissent cette évolution et qui marquent dans le

temps le rapport dialectique entre la logique ensembliste et les logiques sectorielles, ce que cette section vise à clarifier.

Dans le cadre d'une analyse dialectique de l'écologie politique de l'eau telle que présentée jusqu'à maintenant, il faut non seulement saisir l'histoire propre à chaque régulation sectorielle impliquée par le plan Yamaska, mais aussi percevoir le mouvement général de la gestion de l'eau qui se dégage ou émerge de l'étude de cas. À ce chapitre, nous proposons un découpage de la durée qui respecte divers moments forts du processus entourant le plan Yamaska. Dans cette perspective, la longue durée se résume en quatre temps: la préhistoire des régulations sectorielles avant le plan Yamaska, l'émergence de la logique ensembliste au Québec et du projet d'aménagement du bassin Yamaska, la mise en oeuvre du plan jusqu'à son arrêt formel, puis l'état actuel de la gestion de l'eau. Ces moments-types sont susceptibles de mieux positionner le contexte d'émergence du plan, celui des réactions du point de vue des régulations sectorielles en regard au plan d'ensemble et la manière dont les régulations sectorielles vont ensuite évoluer jusqu'à aujourd'hui. À noter ici que ce découpage est avant tout stratégique. Nous ne postulons pas une progressivité linéaire entre les étapes, puisque celles-ci sont souvent entremêlées. Il nous semble donc difficile d'identifier *a priori* des phases de genèse, de consolidation et de crise comme le fait Chatzis (1993), excepté dans une perspective heuristique. La situation de crise, de même que les situations marquées par des consolidations partielles, nous semblent être plus permanentes que le laissent supposer les études centrées sur la conception des projets, des ouvrages ou des réseaux en regard des externalités produites.

De manière stratégique, nous retenons néanmoins une première phase de *genèse* de la logique ensembliste au Québec, en illustrant les facteurs qui ont donné forme à cette logique avant et à travers le plan Yamaska qui s'impose comme un nouveau mode de gestion de l'eau et du territoire. Ces facteurs sont particulièrement liés aux essais antérieurs de planification au Québec et aux tensions propres à l'état québécois, tensions externes liées au régime politique fédéral et à celui de l'exploitation du territoire et des ressources, puis aux tensions internes liées au besoin de coordination des multiples régulations sectorielles sur le territoire

québécois. Certes, le moment premier de la genèse n'est pas facilement identifiable. Nous devons donc fixer nous-mêmes ce moment à partir d'un événement marquant à la fois l'imaginaire et les politiques. À ce chapitre, nous retenons la fin de la seconde Guerre mondiale (1944-1945) qui constitue un moment fort de la révision du régime politique canadien qui cherche à se reconstruire et à mieux réguler l'espace canadien. En fait, c'est le moment particulier du passage d'une économie de guerre vers une économie de paix avec le besoin de reconstruction du territoire et des politiques que cela implique.

Puis c'est l'illustration des régulations sectorielles qui nous permet d'apprécier, par un retour en arrière, l'origine des pratiques segmentées et segmentaires de l'eau au Québec et les liens entre la gestion de l'eau et les diverses politiques de développement du territoire. Cette *préhistoire* de la logique ensembliste permet de mieux comprendre les forces avec lesquelles la gestion intégrée de l'eau compose lors de la conception et de la mise en œuvre du plan Yamaska. Cette préhistoire, nous la définissons en lien avec l'établissement formel du partage des pouvoirs fédéraux-provinciaux au Québec en 1867 (Acte constitutionnel). C'est à partir de ce moment que nous pouvons véritablement tracer la trame des régulations sectorielles québécoises.

En troisième lieu, on insiste sur la *mise en œuvre* des éléments programmés du plan Yamaska comme marques territoriales des régulations afin de préciser les écarts face à la programmation initiale. Le rythme, la nature et l'ampleur des changements sur le plan des projets particuliers et des éléments techniques associés, des activités programmées ou des mesures ponctuelles doivent être révélés, tout comme les raisons ou contraintes évoquées par les acteurs ou celles qui émergent à partir de la confrontation des points de vue des acteurs institutionnels ou par la voix des autorités locales. Cette phase marque ce qui ressemble à l'amorce d'une phase d'institutionnalisation comme la nomme Chatzis (1997), soit une phase de consolidation (relative) de la gestion intégrée au Québec.

Enfin, il s'agit d'insister sur l'absence d'une nouvelle synthèse de la gestion de l'eau par l'illustration des externalités territoriales qui se développent au cours des années 1980 et 1990

à partir du renforcement des régulations sectorielles, malgré les réponses que proposent les acteurs qui soutiennent ces régulations. L'externalité territoriale, une notion centrale à l'écologie politique, en s'inscrivant comme le produit croisé des pratiques des acteurs institutionnels en un même lieu et un même moment, sert de révélateur à la reproduction des problèmes environnementaux malgré, ou plutôt à cause, des efforts sectoriels entrepris.

Selon nous, il ne s'agit pas de statuer sur la pertinence de telle ou telle externalité soulevée par les acteurs ou dans la documentation qui aborde les questions d'ordre technico-environnementale, mais plutôt de présenter la diversité des critiques postérieures au plan Yamaska comme autant de marques de la difficulté à prendre en compte de manière durable des problèmes à partir des logiques institutionnelles en présence. À ce chapitre, l'écologie politique soulève le problème de l'articulation d'une diversité de systèmes de régulation partiels opérant sur un même territoire. L'étape de mise en œuvre et celle de l'opération révèlent ainsi les limites latentes à la conception des politiques venant réguler le territoire.

L'analyse diachronique appuie donc la dialectique par la clarification des divers moments qui structurent le cheminement toujours inachevé et *capillaire* de la gestion de l'eau. Mais si les moment-types semblent présenter une certaine rupture dans la perspective du projet d'aménagement du bassin de la rivière Yamaska, le processus de renforcement des régulation sectorielles que nous voulons illustrer en parallèle et après le plan s'inscrit plutôt dans une perspective de continuité au niveau des pratiques que nous démontrerons.

2.3 L'ANALYSE PAR LE BIAIS DES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET DE LEURS DÉCISIONS

Comme le lecteur l'a déjà noté, l'analyse des régulations et leur évolution temporelle ne peut se faire sans traiter du concepteur et de l'opérateur de ces régulations, soit des acteurs institutionnels. En effet, un plan d'aménagement comme celui de la Yamaska suppose préalablement une action intentionnelle (*purposive*) de la part d'un concepteur et la

structuration de cette action sous une forme planifiée et découlant d'un rôle social et politique déjà institué, à savoir d'une mission générale et d'objectifs spécifiques d'intervention sur le territoire. Dans un contexte où il y a plusieurs acteurs institutionnels en présence en liens avec la diversité des régulations sectorielles de l'eau, nous pouvons anticiper que toute nouvelle prise de décision est conditionnée par de multiples décisions partielles prises antérieurement par ces acteurs. En fait, nous considérons qu'il existe un système d'interaction derrière chaque décision.

Cela dit, il ne faut pas y voir une réification de la rationalité et du choix individuel des acteurs. En effet, la notion même d'acteur institutionnel suppose un contexte de normes et de rôles institués qui entourent les pratiques de ces acteurs, comme le précisent notamment Ostrom (1990; 1986) et Soderbaum (1991). Dans notre perspective, la décision est plutôt utilisée comme un «*sensitizing concept*» c'est-à-dire une notion-guide qui permet d'organiser les données empiriques sans tomber dans une réification conceptuelle trop rigide (Bryman, 1988). À ce chapitre, la principale erreur serait de confondre la volonté décisionnelle et le discours d'intégration des acteurs avec les décisions effectives, soit sans tenir compte du contexte d'interaction et des pratiques subséquentes telles que révélées lors de la mise en œuvre du plan. Il y a donc nécessité d'analyser le contenu de la décision en lien avec la diversité des logiques impliquées afin de voir comment chacune évolue, et ce en rapport avec les autres.

Nous proposons particulièrement d'exposer à travers diverses sources documentaires l'évolution des projets ou programmes d'activités particuliers liés aux divers acteurs institutionnels dans le cadre de la mise en œuvre du plan Yamaska. Cette évolution est particulièrement décrite à partir des variables du lieu et du moment de mise en œuvre des projets et activités, des ressources mobilisées, des adaptations fonctionnelles de ces projets et activités, des justificatifs énoncés s'il y a lieu, ceci en gardant toutefois à l'esprit les facteurs structurels qui contribuent à définir les enjeux de la gestion de l'eau sur le territoire du bassin de la Yamaska.

L'accent que nous portons à la décision formalisée ne signifie pas que l'on évite de questionner la non-décision, la décision latente ou la décision imposée sur le territoire, problèmes déjà connus des politiques publiques et soulevés à diverses reprises (Baratz et Bachrach, 1970; Muller, 1990; Mény et Thoenig, 1989). Il est en effet utile d'éclairer la décision en regard des oppositions qu'elle suscite et des réactions subséquentes que démontre le comportement des acteurs en cours d'interaction. Nous prendrons donc en compte la relation dialectique entre les acteurs institutionnels lors des choix de projets et de programmes, puis celle des acteurs institutionnels et des acteurs locaux, à savoir les autorités municipales, lors de la mise en place de ces projets et programmes d'activités sur le territoire. Nous verrons non seulement l'opposition entre la logique ensembliste et les régulations sectorielles, mais aussi l'effet de ces régulations lorsqu'elles sont désarticulées face au territoire.

De cette sensibilisation à la prise de décision, nous serons enfin amenés à poser un certain nombre de questions corrélatives à la prise de décision, à savoir qui prend telle décision par rapport au plan Yamaska, quels sont les termes de cette décision (nature, ressources mobilisées, moment d'implantation, etc.) et son implication sur le territoire (extension de réseau, etc.) et comment les éléments techniques des décisions sont articulés les uns aux autres. De ces questions, nous pourrions déduire quel a été le rôle des divers acteurs institutionnels, quelles pratiques ils ont maintenu, renforcé ou abandonné et quelles sont les implications territoriales de ces décisions.

2.4 CUEILLETTE ET SÉLECTION DU MATÉRIEL EMPIRIQUE

Dans le but d'asseoir empiriquement l'analyse des acteurs et de leurs décisions dans le temps, nous avons d'abord porté notre attention sur d'abondants écrits se présentant sous de multiples formes (notes, lettres, études, rapports, articles de presse, comptes-rendus de réunions, rapports annuels d'activités, énoncés budgétaires, etc.) et relatant divers éléments de contenu (p. ex., littérature secondaire concernant la préhistoire des régulations, comptes-

rendus de réunion pour illustrer l'évolution des projets lors de la mise en œuvre, etc.). Chaque forme d'écrit était susceptible de présenter un intérêt à la fois sur le plan de la régulation et de la stratégie particulière adoptée par un acteur à un moment précis d'où l'utilité de cette diversité des sources.

De manière à faire ressortir la qualité de l'information recueillie, nous avons procédé en trois étapes qui donnent un aperçu du mode de cueillette de l'information. Ces étapes, bien que distinctes, ne se sont pas déroulées de manière strictement successive. Dans certains cas, les résultats d'une étape relançaient la recherche vers des éléments pouvant provenir d'une autre source; le principe de triangulation (validation croisée des sources et documents) et celui de la complémentarité des sources (compléments d'informations, de points de vue, anecdote amenant une nouvelle interprétation) servaient de guide.

La fiabilité des sources qui peut a priori poser problème sur le plan de l'objectivité doit être comprise autrement. Nous croyons en effet que la fiabilité ne doit pas être interprétée en termes absolus (est-ce que les acteurs disent la vérité ?), mais plutôt en termes relatifs puisque le discours des acteurs est forcément teinté par leur compréhension des enjeux et leurs intérêts. Conséquemment, les sources (surtout lorsqu'il s'agit d'opinions) doivent être confrontées dans le but de révéler les tensions, les résistances des acteurs et les conflits de régulations. Cette confrontation des sources nous apparaît particulièrement clé lors de la mise en œuvre, moment pour lequel l'information était fort disséminée et moment aussi où le jeu des acteurs devient plus évident. L'«extensivité» du matériel pourrait-on dire (on ne pourrait prétendre à l'exhaustivité) était recherchée afin de ne pas manquer un détail important expliquant les oppositions.

2.4.1 La recherche documentaire sur l'historique de la planification au Québec

Sur le plan pratique, une première recherche en bibliothèque par voie électronique a permis de recenser la littérature secondaire sur la planification et l'aménagement au Québec (et certaines données chiffrées ou références à des documents ayant une valeur historique pour la présente

recherche, par exemple un projet de loi), de même que les rapports et études officiels ou encore des profils statistiques régionaux (Montérégie, Estrie). Outre les bibliothèques de l'Université du Québec à Montréal, de l'Université de Montréal et de l'Université Laval, nous avons eu recours aux bibliothèques du ministère de l'Environnement du Québec (qui regroupait les dossiers de la Direction des eaux du MRN et du MTCP, devenu le MLCP qui a ensuite fusionné avec le MENVIQ) et d'Environnement Canada.

En agissant de la sorte, il est difficile d'être exhaustif. Néanmoins, par le croisement d'une vingtaine de mots clés (Yamaska, planification, gestion, eau, pollution, réseau, etc.), la recherche d'une filière de documents par un même auteur intéressé par les questions de gestion ou de planification au Québec (p. ex., Gow, Baccigalupo, Simard, Parenteau, Fisette, etc.), les listes de documents ministériels disponibles (comme c'est le cas pour l'OPDQ, le MRN et le MENVIQ particulièrement), nous avons réussi à dresser une première liste de documents à consulter (environ 250 ouvrages). Certains ont été rejetés à partir du descriptif de l'ouvrage, d'autres ont été retenus ou même complétés par une autre recherche (p. ex., à partir de la bibliographie du document consulté).

2.4.2 Les données documentaires sur la mise en place et l'exécution de la mission Yamaska et les particularités du territoire

Une seconde recherche aux Archives nationales à Montréal et à Québec a ensuite servi à retrouver des dossiers des divers ministères et particulièrement de l'OPDQ contenant ses comptes-rendus de réunions, des énoncés budgétaires, des lettres interministérielles, des demandes de services, etc. Plus de 300 dossiers (chaque item pouvant regrouper plus d'un document) ont ainsi été consultés sur cette base. Les archives du Centre d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe ont également été consultées afin de trouver les éléments de la presse régionale liés au plan Yamaska. Quelques personnes nous ont aussi permis de consulter des archives personnelles non encore consolidées au niveau des Archives nationales (p. ex., bureau du MLCP de la région de Montréal) (voir annexe 1).

Là encore, nous sommes soumis à la disponibilité des documents déposés. D'ailleurs, il est impossible de savoir quel matériel n'est plus disponible (p. ex., notes personnelles, documents ministériels non déposés ou détruits, etc.). Par contre, en ce qui concerne les comptes-rendus de réunion, il était possible d'en connaître le nombre (une rencontre mensuelle pour le Comité d'exécution entre 1974 et 1979). Environ 75 % de ces documents ont pu être retracés et analysés. Ces documents s'avèrent indispensables à l'analyse et à la compréhension de l'enchaînement des décisions des acteurs institutionnels tout au long de la mise en œuvre du plan Yamaska.

La Société d'histoire de Saint-Hyacinthe étant présente sur le territoire depuis plusieurs décennies, elle devenait un passage obligé pour la quête du matériel d'archives, y compris pour comprendre le contexte local avant le plan Yamaska. Également, on a pu compter quoique moins assidûment, sur certaines publications de la Société d'histoire de la Haute-Yamaska en ce qui concerne surtout les hautes terres du bassin. Enfin, quelques histoires propres à l'évolution des villes du territoire (assez extensives s'il s'agissait de Saint-Hyacinthe et Granby ou au contraire très brèves à propos de Waterloo, Cowansville, Bromont) ont été consultées, de même que certaines biographies de personnages clés (par exemple, le maire Dessaulles lors de la constitution de la ville de Saint-Hyacinthe ou le maire Horace Boivin à Granby à la suite de la seconde Guerre mondiale) pour mieux cibler les enjeux du développement du territoire. De cette recherche, le lecteur pourra comprendre que les municipalités les plus urbanisées et les plus peuplées ont une histoire écrite plus étoffée parce que plus d'efforts sont consacrés pour la décrire.

2.4.3 La revue de presse et l'évolution des enjeux au sein du bassin de la Yamaska

Une troisième recherche aux Archives de Montréal et à l'Université du Québec à Montréal a permis enfin de consulter, sous forme de microfiches, les articles de presse régionale et nationale pouvant traiter du plan Yamaska. Dans ce dernier cas, afin de réduire le volume de la recherche, on a d'abord choisi le moment clé du lancement public du plan Yamaska. Puis, pour les trois mois qui ont suivi les annonces médiatiques retenues, nous avons comparé les

journaux régionaux (*Le Maskoutain*, *Le Courrier* de Saint-Hyacinthe, *La Tribune* de Sherbrooke, *La Voix de l'Est* de Granby) et leur couverture afin de voir lequel présentait l'information la plus étendue (nombre d'articles, taille du texte), la plus précise (détails sur les enjeux) et la plus constante (régularité dans le suivi de la nouvelle). Généralement, une période d'un mois ou deux au maximum, aurait suffi pour analyser la nouvelle et les diverses réactions à celle-ci, car n'étant plus d'actualité elle était désormais exclue de la couverture journalistique.

Cette démarche a révélé que sur le plan du nombre d'articles, du détail de ces articles et du suivi de la nouvelle concernant les enjeux locaux, le journal *La Voix de l'est* dominait nettement. Conséquemment, nous avons privilégié ce journal et recensé systématiquement pour toute la période allant de 1973 (dépôt public du plan) à 1981, c'est-à-dire, deux ans après l'arrêt du plan.

En ce qui a trait aux thèmes couverts, nous avons retenus les articles de presse concernant le plan Yamaska dans son ensemble (annonce du projet, remis en cause et critique, etc.), les projets associés (barrages, assainissement municipal, interventions agricoles, etc.), les problèmes d'eau sur le territoire (pollution des eaux, etc.), le rôle des CRD dans l'aménagement régional (présence des CRD et rôle, rapport avec l'OPDQ, propositions de prise en charge régionale, etc.), les tensions entre les villes du territoire et les ministères mobilisés par le plan Yamaska (ex. rencontres entre le ministère des Affaires municipales et les élus locaux).

Dans le cas des autres journaux régionaux et nationaux, nous nous en sommes tenus à quelques moments clés couverts pendant trois mois à savoir, le lancement public du plan, les diverses annonces de projets ou des sommes d'argent allouées à ces projets, les annonces de leur report, les annonces de leur mise en opération (ex. celle du barrage Choinière) et les annonces plus générales des volontés des nouveaux gouvernements provinciaux élus au cours de cette période face au plan Yamaska et ses projets (1973, 1976, 1981).

De ces articles échantillonnés sur une base longitudinale par le biais de *La Voix de l'Est* et de manière transversale pour l'ensemble des périodiques régionaux à un même moment pour quelques moments clés, nous avons voulu dégager non seulement des éléments factuels mais aussi des prises de position des acteurs institutionnels et des élus municipaux, et ce, particulièrement dans le contexte du développement régional (p. ex., CRD) et des divers projets impliqués dans le cadre du plan Yamaska.

2.4.4 L'apport marginal des entretiens semi-directifs ou non directifs

Notre choix méthodologique a comme conséquence de centrer l'étude de cas sur les régulations étatiques dans le temps et d'un projet qui date de plus de vingt ans, peu d'entretiens ont été réalisés. Nous voulions d'abord à utiliser les entrevues ou discussions informelles aléatoires à titre complémentaire pour éclairer certains points obscurs. Dans le cas des entretiens semi-dirigés, ce sont des fonctionnaires qui ont eu un lien avec le plan Yamaska qui ont été privilégiés et plus particulièrement, des gens ayant œuvré au sein du MRN, du MTCP, de l'OPDQ ou de la Société d'histoire de Saint-Hyacinthe. Nous avons ainsi rencontrés un peu moins d'une dizaine de personnes (voir annexe 1). Dans le second cas, c'est le hasard des rencontres avec des résidants du territoire (entretiens informels) qui ont permis d'éclairer certains points relatifs aux problèmes historiques de gestion de l'eau (la liste de ces personnes n'a malheureusement pas été établie, bien que de mémoire nous en recensons une dizaine également qui pour une bonne part ont un lien de parenté avec l'auteur de cette thèse), ce qui a notamment pu confirmer de manière assez générale, certaines sources écrites. Ces deux étapes ayant été réalisées en début de recherche, elles ont surtout servi à mieux orienter la recherche subséquente du matériel écrit.

Enfin, nous devons souligner qu'une diversité de sources d'information ont servi à constituer notre base empirique (voir annexe 2), diversité dont la qualité était variable, ce qui limite l'exhaustivité des éléments factuels soulevés et l'interprétation subséquente. À ce chapitre, nous ne pouvons prétendre que la présente thèse clôt le sujet, puisque des entretiens semi-directifs auraient pu faire ressortir avec plus de force la contribution ou l'absence de

contribution des autorités locales aux choix politiques liés au plan Yamaska. À ce chapitre, le projet d'autobiographie du Maire de Granby pour les années 1964 à 1990 pourra, lorsque réalisé, s'avérer particulièrement intéressant.

2.5 L'ANALYSE À DISTANCE DES DÉCISIONS

Alors que les grandes lignes des régulations ou même de la logique ensembliste peuvent être plus aisément saisies par un matériel empirique comptant sur de nombreuses données agrégées à l'échelle québécoise, de même que sur d'abondantes sources secondaires, l'étude de cas du plan Yamaska en raison de son échelle régionale, s'avère plus sensible aux particularités du lieu et du moment dans son rapport aux politiques sectorielles. À ce chapitre, on peut noter certaines limites à la compréhension particulière de certains micro-enjeux, particulièrement à plus de vingt ans d'intervalle.

Le premier inconvénient est la disparition¹³ ou la dissémination des personnes ayant été impliquées à une étape ou l'autre du plan Yamaska, ailleurs au Québec ou à l'étranger. La difficulté de rencontrer directement des membres de l'équipe de mise en oeuvre, ou des autorités locales constitue certes un handicap à la compréhension des micro-enjeux sur le territoire ou de la rationalité contextuelle des acteurs. Dans la même veine, la perte d'informations à «chaud», c'est-à-dire comme l'ont ressenti les acteurs au moment où cela se passait¹⁴, est aussi un problème.

¹³. Plusieurs maires de la région ayant eu un rôle dans la négociation locale n'ont pu être contactés (décès, maladie, retraite, etc.).

¹⁴. La sensibilisation aux contraintes d'une administration publique traitant des problèmes de gestion de l'eau et de mécanismes de gestion communautaire est néanmoins appuyée dans le cas présent sur une certaine expérience professionnelle. Cette expérience est susceptible de sensibiliser le chercheur à des dilemmes similaires en ce qui a trait à la bureaucratisation de la gestion de l'eau, au rapport de l'expertise à la participation publique et aux problèmes sectorialisés et juridictionnels de gestion de l'eau. Sans être véritablement une activité d'observation participante, il s'agit plutôt d'une situation mise à contribution comme modalité auto-analytique du fonctionnement de l'institution au quotidien.

Dans le premier cas et comme nous l'avons exprimé dans la section 2.4.4, nous avons privilégié les sources documentaires qui sont néanmoins susceptibles de révéler les grands enjeux du territoire, même si certains projets particuliers peuvent être passés sous silence. En effet, il est possible de réduire la complexité du cas en rappelant comment s'articulent dans la durée les enjeux sur le territoire et comment les enjeux du bassin demeurent liés aux politiques nationales québécoises.

Dans le second cas, il est impossible de remédier à l'absence de ce contact à chaud avec les intervenants. Cela dit, il y a une distinction à faire entre une distance symbolique qui traduit un éloignement de perspectives et qui révèle une incompréhension du sujet, et une distance temporelle (ou recul) qui permet de mieux observer après coup et dans le temps le jeu des logiques d'acteurs relatives à la gestion de l'eau au Québec. Pour notre part, c'est sur ce dernier avantage que nous comptons afin de rendre compte de l'évolution du comportement des acteurs en regard de logiques qui s'inscrivent dans une longue durée. Nous évitons alors le biais stratégique des acteurs qui en cours d'action taisent certains enjeux, encensent leurs propres actions ou celles des autres. Avec le recul, nous acquérons aussi sur l'époque une vision plus détachée du modernisme ambiant alors susceptible d'être utilisé comme mode de légitimation des actions entreprises.

Sur le plan empirique, le problème de la distance a par contre pour effet d'obliger une quête assidue d'informations par la consultation du matériel écrit, archivé à divers endroits, donc de sources variées et de niveaux d'énonciation également différents¹⁵. La stratégie de recherche devait donc composer avec cette variabilité des sources de manière opportuniste, soit selon ce qui était disponible, et de manière également exploratoire comme le révèle notre approche de l'analyse de contenu.

¹⁵. La généralité ou la spécificité des énoncés est différente selon la nature de la communication (journal, rapport de recherche, etc.).

2.6 LA MISE EN ORDRE DU MATÉRIEL EMPIRIQUE ET L'ANALYSE DE CONTENU

Dans le cadre d'une évaluation qui cherche à révéler les rigidités des régulations sectorielles en opposition à une logique d'intégration de la gestion de l'eau, il faut définir une procédure pour analyser la portée des régulations, à savoir leur signification structurante pour le territoire et la gestion de l'eau. Cette interprétation s'appuie sur une analyse de contenu qui table sur les tensions entre les acteurs dans le cadre du plan Yamaska et sur les effets d'une absence d'intégration dans la durée des régulations sectorielles, donc une interprétation des régulations dans le contexte des externalités identifiées.

2.6.1 L'analyse de contenu comme modalité d'intégration du matériel empirique

L'analyse de contenu n'est pas une procédure rigide de recherche. En effet, elle répond surtout à une sensibilité de l'auteur envers un matériel empirique varié et multiforme. Comme le souligne Kelly (1987), l'analyse de contenu permet un traitement relativement unifié et à faible coût d'une diversité de sources d'information, un problème auquel nous sommes confrontés. Ensuite, l'analyse de contenu offre l'avantage d'une démarche itérative, plus conforme à une hypothèse exploratoire. Comme le souligne Deslauriers (1991), le travail de l'analyse de contenu n'est pas linéaire. Il consiste en un va-et-vient continu entre le matériel empirique et la théorie, soit un processus continu conforme à la construction même d'une étude de cas qui n'est jamais donnée comme a priori et qui nécessite de ce fait une délimitation graduelle (Becker, 1992), ce que nous reconnaissons lorsque nous définissons le cas du plan d'aménagement du bassin de la Yamaska comme un projet de gestion intégrée de l'eau. Enfin, l'analyse de contenu suppose une part de surprises qui découlent de la révélation graduelle de ce cas et des multiples sources documentaires sur lesquelles il s'appuie.

L'analyse de contenu n'est toutefois pas entièrement aléatoire. Comme Deslauriers (1991) et L'Écuyer (1988) l'indiquent, l'analyse est amorcée dès la quête d'informations et les premières descriptions de l'objet d'analyse. La sélection de l'information est en effet déjà une

intervention intellectuelle qui amorce la construction d'un «objet» et l'articule selon une hypothèse donnée, même exploratoire. Dans notre cas particulièrement, cette construction implique d'insister sur les choix politiques et techniques en trame, ou liés plus directement au plan Yamaska, et cela afin de faire ressortir l'unité des régulations dans le temps et l'espace tout en intégrant les décisions des acteurs institutionnels¹⁶ et les effets attribuables à la présence de ces régulations sur le territoire.

Cette construction suppose qu'une certaine dialectique s'opère entre les données factuelles liées au cas et l'interprétation, dans la mesure où la mise en cohérence des données suppose une certaine synthèse entre le désordre des données et l'ordre de démonstration. Cette approche de la méthode permet de considérer la contradiction comme un avantage plutôt que comme un accident à éviter. Ainsi, la recherche d'informations contradictoires est utile au renforcement de l'analyse, quitte à revoir l'hypothèse initiale ou certaines hypothèses secondaires¹⁷. Toutefois, nous devons également reconnaître que s'il est important et nécessaire que la donnée factuelle puisse être contre-véifiée, le matériel disponible ne permet pas toujours cette forme de validation. Le travail de contre-vérification demeure donc forcément inachevé.

Au-delà de ces considérations générales, il est nécessaire d'aborder plus directement le problème de désordre apparent de l'analyse de contenu. C'est ainsi que nous devons fixer des lignes directrices qui permettent d'encadrer la gestion de l'information recueillie et à recueillir. À ce chapitre, il est utile de se référer à une démarche générale s'inspirant notamment d'analyses qui ont retenu l'interaction sociale comme centre de leur méthode à l'instar de Glaser et Strauss (1967) et Strauss et Corbin (1990) ou encore L'Écuyer (1988) au Québec.

¹⁶. Ces «discussions» rapportées par écrit (procès-verbaux, correspondance) ne sont pas à proprement parler un rapport verbal, mais on y retrouve cette confrontation et contestation des points de vue, et donc un certain dialogue propre à ce que Marié (1998) pourrait identifier comme élément d'un agir communicationnel.

¹⁷. Un exemple concerne les fusions municipales amorcées dans les années 1960. Il fallait voir ce que représentaient les projets de lois dans la mesure où la perspective de l'OPDQ qui collait avec le projet de 1970, n'allait plus avec les efforts subséquents portés en faveur des MRC. La «régionalisation» visée au début des années 1970 (répondant aux régions administratives) n'était plus la même en 1978. Il y avait

démarche redécouverte ou mise à jour par l'école de la transaction et qui nous semble utile à l'analyse des acteurs et de leurs décisions dans le cadre de l'écologie politique de la gestion de l'eau.

Cette démarche permet de préciser un certain nombre d'étapes dans le but clarifier le rapport entre les données empiriques et l'analyse. Dans les sous-sections qui suivent, certaines questions spécifiques sont posées en relation avec l'étape particulière qui est énoncée.

2.6.2 La description factuelle et le contexte (analyse de contenu : étape 1)

La première étape retenue est de nature plus factuelle. Cette étape consiste à compiler diverses données de manière à poser certaines questions ou à soulever une première série de problèmes d'interprétation. À partir des différentes sources, nous avons produit une première série de fiches descriptives centrées d'une part sur le régime politique et l'exploitation du territoire québécois préalablement au plan Yamaska, puis sur l'émergence d'une logique ensembliste au Québec et ses caractéristiques. De manière complémentaire, nous décrivons sommairement les principales régulations sectorielles impliquées par le plan Yamaska qui constitue le noeud de l'analyse.

Nous cherchons ensuite à savoir quelles raisons institutionnelles justifient l'apparition d'une logique planificatrice d'ensemble au Québec, et secondairement quel rôle joue le gouvernement fédéral, puis d'où vient l'idée de planification d'ensemble utilisée pour le cas Yamaska, dans quel contexte elle se situe et s'il existe des expériences préalables au Québec en donnant une illustration et à partir desquelles le «cas Yamaska» peut être mieux compris. Le lecteur l'aura sans doute remarqué, cette étape vise à mettre en contexte le cas étudié.

désormais la structure institutionnelle des MRC qui devait se mettre en place.

2.6.3 L'évolution du comportement des acteurs et de la prise de décisions (analyse de contenu : étape 2)

Dans la seconde étape, nous abordons de front le plan Yamaska en codifiant les acteurs institutionnels impliqués, leurs décisions et les effets de ces décisions sur le territoire. À ce chapitre, il y a d'une part la nécessité de clarifier la chronologie des actions de chaque acteur (pendant mais aussi après le plan Yamaska en ce qui a trait à la prise en compte des externalités), puis celle de révéler l'évolution des projets particuliers ou activités (réalisation telle que prévue, ajustements, retraits, etc.). Des fiches acteurs et des fiches «projets» sont ainsi réalisées en précisant l'ordre, la nature et la portée des décisions. Cette étape descriptive permet de préciser le rôle des acteurs lors de la mise en œuvre et les écarts entre le plan et les projets réalisés.

À cette étape, nous voulons particulièrement savoir quels éléments conjoncturels expliquent le choix du bassin Yamaska par rapport à d'autres bassins et quel(s) acteur(s) en est (sont) le promoteur, puis quels sont les projets ou activités découlant du plan Yamaska et quel(s) acteur(s) est (sont) ainsi impliqué(s), et enfin, quels projets ou activités sont effectivement réalisés, modifiés ou annulés ou reportés.

2.6.4 Le croisement des acteurs et des projets (analyse de contenu : étape 3)

À partir de la description des acteurs et de leurs actions, il s'agit en troisième étape d'identifier les zones de tensions et les raisons particulières qui soutiennent ces tensions en regard des régulations lors de la mise en œuvre du plan Yamaska. Des fiches «enjeux» permettent à cette étape de positionner les acteurs par rapports aux autres dans le cas de projets ou d'activités particulières.

Nous cherchons à déterminer si un ou plusieurs acteurs dominent l'enjeu, soit au niveau du mode de conception (contrôle des choix techniques et financiers) ou au niveau du mode d'opération (contrôle de l'opération). Nous voulons aussi voir dans quelle mesure il y a place

à la négociation, soit par l'inclusion d'ajustements réalisés au bénéfice d'un autre acteur institutionnel ou d'un décideur local. En répondant à ces questions, il devient ainsi possible de mieux soulever les conflits de régulations sur le territoire et la manière dont ils sont résolus, évités ou repoussés à plus tard.

2.6.5 La prise en compte des externalités et la consolidation de l'interprétation (analyse de contenu : étape 4)

Une fois révélés les compromis entourant les projets ou activités programmées, il s'agit de voir, dans une quatrième étape, en lien avec le moment présent, les manières dont les régulations ont évolué en opposition au plan d'ensemble de la Yamaska. C'est à ce moment que la description des externalités entre en jeu. Ces externalités sont utilisées pour soulever à la fois le problème de l'intégration des régulations sectorielles et les effets de cette absence d'intégration pour chaque régulation (fiches descriptives-externalités) selon l'information disponible et recueillie. C'est à cette étape que nous établissons un lien plus direct entre l'histoire et la situation actuelle en précisant quelles sont les externalités produites après le plan Yamaska et comment elles sont liées aux pratiques instituées, puis quelles mesures d'ajustement ont été prises pour pallier ces externalités jusqu'à maintenant.

Toute la démarche trouve son aboutissement dans une description de nature qualitative où les éléments contextuels, quant à l'origine des régulations sectorielles, leur arrimage au sein du plan Yamaska, leur confrontation et leurs effets, sont présentés en référence à la capacité institutionnelle québécoise de produire une gestion intégrée dans le temps. C'est donc par un constat sur le mode d'apprentissage des acteurs et de la gestion de l'eau dans son ensemble que nous terminons, ceci dans les limites bien entendu du matériel disponible et étudié.

2.7 PORTÉE GÉNÉRALE D'UNE ÉTUDE DE CAS DE LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

La jonction entre l'analyse du cas étudié et l'évaluation nous amène à questionner la portée théorique de la thèse. Dans le cas du plan Yamaska et de sa mise en œuvre, encore peu documenté (si on excepte certains travaux réalisés au début des années 1970 par des étudiants de l'Université Laval), il s'agit surtout de procéder à une analyse inductive où le sens émerge à partir de la confrontation des actions institutionnelles et du territoire. La portée théorique que l'on peut attendre d'une telle démarche s'inscrit ainsi dans l'optique d'énoncer une théorie tendancielle des rigidités des régulations de la gestion de l'eau au Québec. À l'instar de Lacaze (1995), nous visons par le biais de la présente rétrospective de longue durée, à mieux comprendre la dynamique de l'aménagement du territoire, et particulièrement l'aménagement dans un contexte de gestion du territoire par bassin.

Cependant, en se limitant à une seule étude de cas approfondie, on ne peut penser à une généralisation simplement basée sur le cumul des cas conformément à la logique de l'induction classique¹⁸. Selon nous, c'est sur une autre base que doit être pensée la généralisation. Cette généralisation doit être pensée selon le critère d'applicabilité théorique développé par Guba et Lincoln (1985) et qui implique de bien décrire le contexte de pratiques particulières de la gestion de l'eau au Québec, contexte à expliciter selon nous à partir des acteurs institutionnels, leurs pratiques et leurs stratégies mais cela dans la perspective de la dynamique des régulations sectorielles. Dans cette perspective, l'applicabilité théorique émerge d'une compréhension élargie des conflits de territoires de gestion liés aux régulations sectorielles.

En fait, comme Glaser et Strauss (1967) puis Strauss (1987) le soulignent, il est possible de procéder à une généralisation selon au moins deux niveaux, soit celui de la théorie substantive

¹⁸. Popper (1959) fait une critique de l'induction par cumul de cas comme étant logiquement impossible. Mais depuis ce temps, comme l'indique Scriven (1998), on est à même de mieux distinguer différentes formes d'induction. Ainsi, il existe une induction liée à l'inférence statistique ou probabiliste et une induction contextuelle liée à la mise à l'épreuve (*probative*) ou au jugement croisé. Il est donc possible de poser la généralisation d'une manière moins absolue et plus respectueuse du contexte des cas.

propre à un énoncé lié à un champs de pratiques particularisées (la gestion de l'eau au Québec après la seconde Guerre mondiale) et celui de la théorie formelle qui rejoint l'idée d'une théorie plus généralement applicable à divers champs d'action (approche des régulations territoriales dans notre cas). Dans le cas d'une théorie formelle, c'est surtout le degré d'abstraction qui est déterminant (Hamel *et al.*, 1993). Ces deux niveaux sont cependant souvent liés. En effet, des éléments conceptuels peuvent se rattacher au développement d'une théorie générale tout en permettant l'analyse d'un champs particulier de pratiques. Ainsi, l'analyse des régulations en lien avec une théorie de la spatialisation des pratiques institutionnelles (régulation avec milieu associé) se situe à un niveau formel, alors que les précisions quant à l'articulation des projets précis du plan Yamaska selon des logiques associées à des milieux d'opération rejoint l'idée de théorie substantive, ceci tout en conservant l'objectif d'évaluation rétrospective des difficultés actuelles de mise en oeuvre du (ou des) projet de gestion intégrée de l'eau au Québec.

Enfin, puisqu'il est question d'évaluer les fondements et la portée de l'action de l'état et des acteurs institutionnels, il a y forcément un certain choix normatif qui est fait dans la mesure où nous adoptons un point de vue critique. À l'instar de la position de Scriven (1998), l'évaluation d'une politique implique nécessairement la détermination d'une signification et d'une valeur à cette politique, de même qu'un jugement des effets attendus d'une politique. Ce choix peut être critiqué sur la base d'autres principes d'analyse. Ainsi, nous pourrions reconnaître les mêmes problèmes comme une évolution normale des institutions et cela dans la poursuite continue d'une optimisation des politiques selon un objectif de durabilité. Cette vision, adoptée dans le contexte de l'évaluation des politiques, ne manquerait toutefois pas de soulever la question de savoir comment cette durabilité peut être atteinte, ce qui nous renverrait inmanquablement à l'analyse de la dynamique dialectique des institutions.

2.8 CONCLUSION

L'analyse de la gestion intégrée de l'eau dans le contexte d'une écologie politique de l'eau s'inscrit dans une démarche dialectique présente à toute les étapes de la recherche. Elle est

d'abord constitutive de l'hypothèse dans la mesure où il est question d'une tension entre la logique ensembliste et les logiques sectorielles de l'eau, soit du rapport global-sectoriel. Cette tension est en effet génératrice de dynamique et de mouvement institutionnel, jamais achevé comme nous l'avons soulevé à la section 2.1.

Dans cette même section, nous soulevons aussi que cette tension dialectique est présente dans le choix de l'étude de cas. En posant la problématique de la gestion de l'eau à partir d'un cas régionalisé, nous questionnons un certain rapport global-local dans la formulation et la mise en œuvre d'un projet particulier d'intégration territoriale. Le cas questionne ainsi la tension entre les projets et les activités mises de l'avant dans un contexte national centralisé et leur difficile adaptation à l'échelle locale.

Dans la seconde section de ce chapitre (2.2), nous avons précisé notre compréhension de l'analyse dialectique et la manière dont nous compterons l'utiliser selon une trame temporelle. À ce effet, nous avons discuté particulièrement du problème du découpage stratégique à effectuer pour traiter du cas dans le temps et pour positionner l'information empirique relative au cas choisi. L'analyse dialectique a également été retenue pour analyser les tensions qui existent entre une diversité d'acteurs institutionnels et qui se traduisent particulièrement au niveau de la prise de décision comme nous l'avons précisé à la section 2.3. Dans cette perspective, la décision révèle la manière particulière dont les enjeux sont compris et internalisés par les acteurs institutionnels.

Par la suite, nous avons exposé quelles sources ont été retenues et à quelles fins afin de donner prise à l'analyse empirique du cas choisi. L'approche documentaire qui domine dans notre cas a ainsi été présentée en regard de la diversité des sources retenues et des justifications propres à chacune (2.4). Cette illustration des sources d'information nous a ensuite amené (2.5) à préciser l'avantage que présente une analyse à distance lorsque nous abordons les questions de régulations, sans pour autant nier la valeur des micro-enjeux. À ce chapitre, l'analyse à distance présente l'intérêt d'utiliser le passé pour mieux comprendre le présent de la gestion de l'eau au Québec.

La diversité des sources et la période temporelle retenue nous a enfin obligé à nous positionner par rapport à l'analyse de contenu des sources. À la section 2.7, nous avons donc précisé les quatre étapes de cette analyse de même que les particularités propres à chaque étape qui visent à consolider et à densifier la description du cas et ce, en partant des éléments factuels croisés afin de faire émerger les tensions entre les acteurs, les oppositions entre les projets et les dysfonctions de ces projets sur le plan des externalités territoriales.

Enfin, à un niveau plus général, l'étude de cas soulève le problème de la prise en compte à la fois la spécificité et la généralité d'un cas. Spécificité contextuelle de la théorie située ou substantive, généralité sur le plan des enjeux soulevés et de la théorie formelle qui est formulée. Entre les deux se révèle toute la richesse du cas Yamaska que nous présentons dans les chapitres qui suivent.

De manière à faire ressortir à la fois l'enseignement sur le plan de la théorie substantive de la gestion de l'eau au Québec et de la théorie formelle relative à la planification, nous décrirons à la fois les particularités comportementales des acteurs institutionnels (particulièrement) et en préciserons l'interprétation à la lumière des régulations sectorielles. Cette description sera ensuite bonifiée par une présentation du cas qui mettra en évidence la double trame d'intégration et de fragmentation applicable à la gestion de l'eau et au processus de planification territoriale. C'est ainsi que nous illustrerons la logique ensembliste et ses conditions d'émergence (chapitre 3), de même que son articulation en lien avec la gestion de l'eau par le biais du plan Yamaska (chapitre 4). Puis, nous articulons le contenu de la thèse selon une seconde trame de fragmentation des régulations en situant d'une part leurs origines diverses (chapitre 5) et en démontrant, d'autre part, la manière dont elles ont occupé le territoire à la suite du plan Yamaska et les effets qu'elles ont produit en opposition au plan d'ensemble (chapitres 6 à 9). En conclusion, le problème de la durabilité de la gestion de l'eau sera soulevé comme tension territoriale émergeant de cette dialectique de l'intégration et de la fragmentation (chapitre 10).

CHAPITRE 3 CONTEXTE POLITIQUE D'ÉMERGENCE D'UNE LOGIQUE ENSEMBLISTE AU QUÉBEC.

La gestion intégrée de l'eau implique au préalable la mise en place d'un contexte favorable à la formalisation de projets particuliers d'aménagement, contexte qui fait référence à un certain nombre de facteurs qui viennent positionner la capacité institutionnelle du Québec à agir selon une logique ensembliste face à son territoire. C'est ce contexte que nous décrivons dans le présent chapitre afin de bien camper dans la durée le projet d'aménagement du bassin de la rivière Yamaska.

En lien avec l'approche de la régulation, nous reconnaissons que ce contexte est d'abord conditionné par le régime politique canadien qui régit les compétences institutionnelles du Québec en matière de contrôle de la gestion du territoire. Ainsi, le régime fédéral joue un rôle déterminant dans la mesure où le gouvernement fédéral propose une première série de mesures visant à mieux gérer le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix après 1945 tel que précisé à la section 3.1. Ce rôle, dans le contexte du fédéralisme canadien, est contesté par les provinces et particulièrement par le Québec qui a une autre vision de la régulation du développement comme nous le soulignons en 3.2. Cela dit, le Québec reprend le principe de gestion ensembliste qu'il applique à son territoire au début des années 1960 comme nous l'indiquons en 3.3. L'émergence d'un projet territorialement intégrateur au Québec donne alors lieu à la création d'un premier organisme central de planification tel que présenté en 3.4, une logique qui sera structurante également de la première initiative d'aménagement dans l'est du Québec comme nous la décrivons à la section 3.5. Ce premier essai, abandonné au milieu des années 1960, est la référence première des projets intégrés de régulations territoriales à venir, référence qui sera internalisée et revue par l'OPDQ, qui s'impose comme acteur central au plan d'aménagement du bassin de la rivière Yamaska (ou plan Yamaska) en même temps que se mettent en place une série de modalités de rationalisation de l'action de l'état québécois (3.6).

3.1 LE RÉGIME POLITIQUE CANADIEN ET SON INFLUENCE SUR LA LOGIQUE ENSEMBLISTE

Au Canada, le principe d'une logique ensembliste émerge à la fin de la seconde Guerre mondiale dans la perspective d'une rationalisation économique appuyée sur une régulation de la production nationale et de la consommation. Les politiques économiques tendent ainsi à constituer une seule politique d'ensemble visant particulièrement à assurer la transition d'une économie de guerre vers une économie de paix par la réinsertion planifiée de la force de travail mobilisée par l'effort de guerre et la reconversion industrielle. Dans cette perspective, il y a la volonté, au niveau fédéral surtout, de profiter de la croissance générée par l'effort de guerre pour faciliter l'implantation de nouvelles politiques nationales visant à équilibrer le développement par delà les divisions territoriales et provinciales. Il y a aussi dans cette perspective de régulation une volonté de stabilité sociale après l'effet déstabilisateur de la guerre.

La volonté fédérale de planifier l'économie et le développement des territoires s'articule très rapidement autour de grands objectifs, et ce avant même que la guerre soit terminée. Le surplus de main-d'œuvre, lié à l'arrêt de la guerre, impose dès lors une gestion rationnelle des effectifs afin d'éviter des problèmes sociaux. On pense particulièrement à intégrer la main-d'œuvre militaire au sein des activités civiles puis à établir des programmes de croissance des infrastructures (habitations) et d'exploitation des ressources naturelles. Ces dernières constituent un élément clé de la régulation territoriale puisque comme on le souligne alors:

“wise policies can be elaborated only in light of the joint contribution that these resources can make to balanced living in stable communities.” (p.3. Subcommittee on conservation and development of natural resources. final report, september 24, 1943).

L'effort de guerre, qui était en fait un effort planifié de mobilisation des ressources nationales (financières, matérielles, humaines), révèle de nouvelles possibilités pour l'appareil de production, alors que l'on impose en revanche des restrictions sur la consommation de biens

au Canada utiles à l'effort de guerre. Une fois ces restrictions levées, la régulation de l'économie et du développement peut être pensée dans la perspective d'une croissance soutenue des territoires. À ce chapitre, le rapport Marsh, rédigé en 1943, souligne que la guerre a permis de fixer un niveau de revenu national que l'on peut désormais penser atteindre de manière planifiée (p.149, extrait du rapport Marsh, 1943, dans Brunet, 1963). En d'autres termes, ce qui est possible avec la guerre devient souhaitable après la guerre dans la mesure où l'état fédéral demeure le maître d'oeuvre des nouvelles orientations de l'économie nationale.

Même si les effets de la guerre sont loin d'être aussi désastreux qu'en Europe, le gouvernement canadien adopte une perspective de reconstruction nationale. Ainsi, en plus des efforts mis sur l'habitation et la réinsertion des militaires au sein de la force de travail nationale, l'état canadien favorise l'amorce de travaux publics comme stimulant économique, reprenant ainsi certaines considérations soulevées par la commission Rowell-Sirois de 1937 (Hansen *et al.*, 1990). Pour le gouvernement canadien, les travaux publics permettent à la fois de moderniser le territoire, d'employer une main-d'œuvre abondante et de répondre au besoin en infrastructures des industries. Dans ce dernier cas, on veut notamment aider l'élite financière et industrielle canadienne-anglaise qui, bien que résidant surtout à Toronto et Montréal, opère sur un plan pan-canadien (Niosi, 1982).

Le nouveau référent d'une régulation planifiée que veut promouvoir l'état fédéral demeure toutefois limité par la séparation des pouvoirs que révèlent les textes constitutionnels qui déterminent institutionnellement les frontières entre le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux (provinces, territoires du Yukon et du Nord-Ouest). Dans ce contexte, l'état fédéral se doit de négocier avec les provinces qui conservent plusieurs pouvoirs constitutionnels, dont plusieurs ont trait à la gestion des ressources naturelles (voir l'Acte d'Amérique du Nord Britannique ou AANB, 1867). Ce rapport négocié du fédéralisme canadien sur la base d'un équilibre territorial entre provinces constitue une particularité du régime canadien qui établit un certain principe d'égalité entre les territoires (Lacasse, 1995).

Ce rapport servira de trame de fond à la définition des régulations opérées à l'échelle provinciale québécoise.

3.2 LA TENSION FÉDÉRALE-PROVINCIALE AUTOUR DE L'ANCRAGE TERRITORIAL DE LA LOGIQUE ENSEMBLISTE

Dans le cas du Québec, le régime politique fédéral suscite une opposition assez marquée concernant la pertinence du territoire sur lequel une logique ensembliste devait se déployer. Dans un premier temps, cette opposition se fera au détriment de la logique ensembliste promue par le gouvernement fédéral. Ainsi, dès la fin de la seconde Guerre mondiale, Maurice Duplessis (premier ministre du Québec) qui agit comme figure emblématique de l'état québécois, s'oppose à l'intervention dirigiste du gouvernement fédéral sur le territoire québécois¹⁹. Cette résistance trouve son origine dans une conception diamétralement opposée du rôle de l'État. En fait, Duplessis résiste parce qu'il ne croit pas au rôle de l'état-nation comme régulateur central du territoire, ni à la possibilité de planifier le développement. Dès son élection comme premier ministre en 1944 (à la fin de la guerre), il démantèle le Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ) mis en place en 1943 par le premier ministre Saint-Laurent (parti Libéral provincial) pour répondre aux mêmes objectifs que le gouvernement fédéral.

Le nationalisme de Duplessis, qui le sert bien du point de vue politique lors de sa réélection (Wade, 1968), répond aussi et surtout à une conception du rôle minimal de l'État. À ce chapitre, il s'avère particulièrement sensible aux arguments des grandes entreprises américaines et canadiennes-anglaises opposées à la planification d'état dans l'exploitation des ressources (Boismenu, 1981). S'il veut alors rétablir le pouvoir de taxation du Québec,

¹⁹ Il n'est toutefois pas le seul premier ministre provincial à s'opposer. Face à cette opposition, le gouvernement fédéral met de l'avant des programmes limités d'infrastructures qu'il finance et qu'il peut contrôler, à l'instar du domaine de l'habitation qu'il soutient par le biais de la Société canadienne de l'habitation et du logement (SCHL).

temporairement transféré au gouvernement fédéral pour la période de la guerre (Boadway, 1981), c'est dans le but surtout de limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

Dans cette perspective de l'État minimal, le gouvernement d'Union Nationale, en place à partir de 1944 jusqu'à l'arrivée des Libéraux en 1960, est plutôt laxiste en matière de contrôle de l'exploitation du territoire et des ressources naturelles. Son approche révèle une analyse économique centrée sur l'offre, qui ressort par le biais des multiples politiques sectorialisées comme les concessions de terres publiques aux grandes entreprises, l'atténuation des contraintes fiscales et réglementaires et le contrôle d'un salaire minimum le plus bas possible (Linteau *et al.*, 1986). L'état québécois gère encore les ressources dans l'esprit d'une logique de la dépendance envers quelques ressources primaires clés, ce que certains ont nommé la «*staple economy*», une économie du pauvre où d'abondantes ressources sont exportées sans ou avec peu de transformation manufacturière. Le régime d'exploitation du territoire relève donc d'une économie à faible valeur ajoutée²⁰.

Cette approche de la gestion des ressources, qui favorise les grandes entreprises étrangères, est alors liée au fait que le gouvernement du Québec lui-même est dépendant du capital étranger. Il est ici utile de rappeler que le principal marché d'emprunt de la province et des sociétés d'état demeure New York (Dubuc, 1978)²¹; le Québec n'est donc pas prêt à indisposer les américains qui souvent détiennent une bonne part du capital pour la mise en valeur des ressources naturelles minières et forestières²². Cette dépendance est d'ailleurs

²⁰. Ce problème n'est pas propre au Québec puisque les Prairies et les Maritimes ont souffert et dans certains cas souffrent encore, de la spécialisation de l'extraction et de l'exploitation des ressources. A ce chapitre, on pourra notamment consulter l'analyse comparative des provinces canadiennes faite par Walker relativement au développement industriel (1980) et l'analyse de Sitwell et Siefried (1984), plus élaborée sur le plan théorique.

²¹. A ce chapitre, Linteau *et al.* (1986) soulignent que le premier mandat de Duplessis dans les années 1930 aurait été «traumatisant» alors qu'il a eu à gérer un déficit produit par la crise de 1929 et qu'il s'est ainsi mis dans une «position de vulnérabilité» (p.254). Cette explication tient toutefois peu compte de la logique économique que suit Duplessis puisque l'idée même de l'équilibre budgétaire impliquait d'autres choix sur le plan macro-économique et du développement.

²². Le rapport Gray publié dans les années 1970 sous une forme abrégée aux éditions Leméac avec la collaboration du journal *Le Devoir*, souligne la forte dépendance en ce qui a trait à ces ressources en particulier.

évidente dans les années 1950 que la Commission Paley (en 1952) interprète ce lien nord-sud comme une opportunité économique et suggère ainsi d'investir massivement au Canada pour contrer la pénurie de ressources aux États-Unis (Dubuc, 1978).

Par delà sa propre volonté, le gouvernement québécois demeure contraint financièrement par certains droits attribués au gouvernement fédéral à la suite de l'Acte de guerre, dont particulièrement le droit de perception des impôts. Ce dernier ne rétablira ce droit à la faveur des provinces qu'à la suite d'une pression commune de leur part. Le retour des pouvoirs financiers aux provinces se fera d'abord par une réduction du niveau de taxation en 1952, puis par la reconnaissance d'une taxation provinciale sur le revenu au Québec et par la redéfinition d'un accord sur la peréquation en 1957-1958 (Légaré et Morf, 1989). Boismenu (1981) souligne que cette contrainte contribue à favoriser l'équilibre budgétaire, autre objectif fondamental poursuivi par le gouvernement Duplessis.

Cette poursuite de l'équilibre budgétaire s'avère un frein important à la planification de projets d'envergure. Néanmoins, le gouvernement provincial réussit à se réserver une certaine marge de manoeuvre dans la mesure où il lui est possible de mettre de l'avant divers travaux publics, dont le réseau routier, secteur de dépenses qui va accaparer jusqu'au quart du budget annuel selon Boismenu (1981). Il est vrai que la planification de tels travaux suit de près le cycle électoral et ne présente pas en soi un projet intégré de développement.

Toutefois, c'est par le biais indirect de la constitution des réseaux routiers et hydroélectriques que la logique ensembliste pourra plus facilement se déployer sur le territoire. Ainsi, outre les travaux routiers, les années 1945 à 1960 semblent avoir été un moment charnière de l'électrification du territoire. Le député Johnson, lorsqu'il défend le gouvernement Duplessis, insiste d'ailleurs sur ce préalable à la modernisation du territoire :

«On nous accuse d'avoir maintenu la province dans l'immobilisme pendant seize ans. C'est une accusation ridicule. Comment voulez-vous décentraliser l'industrie sans électricité. Comment voulez-vous décentraliser l'industrie quand les petits centres

n'ont pas d'électricité ? Quand l'Union Nationale a pris le pouvoir en 1944, la province était la moins électrifiée des provinces du Canada. Quand l'Union nationale a laissé le pouvoir en 1960, c'était l'inverse». (Débat en deuxième lecture, 7 février 1961. Loi concernant le Conseil d'orientation économique du Québec, projet de loi no.26, dans Bélanger *et al.*, 1994, 1792-1992, p.303)²³.

Il est vrai, comme le souligne Linteau *et al.* (1986), que l'électrification du milieu rural ne rejoignait approximativement que 20 p.100 des cultivateurs du Québec en 1945. Cette mise en réseau devait s'avérer essentielle à l'implantation de réseaux d'alimentation en eau courante et contribuer ainsi à donner une nouvelle impulsion aux régulations territoriales, impulsion que l'on pourra détailler avec le cas du bassin de la Yamaska.

Sur le plan territorial, cette impulsion est toutefois variable. Non seulement, l'électrification ne se déroule pas au même rythme mais le processus même de la régulation par l'électrification est articulé selon une frontière séparant la ville et la campagne. Dans cet esprit, le gouvernement Duplessis a favorisé la création d'une Commission hydroélectrique de Québec (1944) propre au milieu urbain, sans toutefois remettre en cause certains monopoles privés, puis la création de l'Office de l'électrification rural (1945) dont l'action visait la prise en charge locale par des coopératives agricoles (Gow, 1986)²⁴. On ne peut donc encore parler d'un projet intégrateur par l'électricité puisque ce réseau pénètre le territoire selon deux rythmes différents.

On constate que le gouvernement Duplessis demeure actif, mais que les projets initiés ne s'inscrivent pas dans un vaste projet de développement de l'ensemble du territoire. Résistant à l'État fédéral, le gouvernement de Duplessis n'est pas encore prêt à accorder à l'état québécois un rôle central de planification du développement.

²³. Le contexte est un débat parlementaire concernant la création du Conseil d'orientation économique du Québec.

²⁴. Ces coopératives seront fusionnées en 1963 avec la société nationale d'Hydro-Québec sous l'initiative du ministre des Richesses Naturelles, René Lévesque.

3.3 QUELQUES ÉLÉMENTS CATALYSEURS À L'ÉMERGENCE D'UNE LOGIQUE ENSEMBLISTE AU QUÉBEC

À l'aube des années 1960, plusieurs facteurs concourent cependant à redéfinir le rôle de l'État sur le plan territorial avant même que l'on puisse parler d'un véritable projet ensembliste au Québec. Ces facteurs relèvent particulièrement d'une transformation économique et sociale qui s'est produite depuis la fin de la guerre, transformation dont l'effet ne s'est pas toujours fait sentir sur le gouvernement de Duplessis, bien qu'il serait aussi abusif de parler d'une rupture totale.

Il y a à ce chapitre un vaste mouvement d'idées liées tantôt à l'émergence d'une nouvelle moralité plus libérale, tantôt à une volonté de construction nationale autour de la langue française, tantôt à une mobilisation en faveur d'une séparation plus nette de l'Église catholique et de l'état, éléments nécessaires à la constitution d'un état moderne et libéral au Québec. Ces idées ne sont cependant pas nouvelles comme le précise Fournier (1986) qui rappelle que la pensée moderniste a pénétré le Québec par le biais de divers intellectuels au siècle dernier. Mais elles tendent néanmoins à se condenser sous une forme politique comme le note Vincenthier (1983) pour la période de l'après-guerre. À l'aube des années 1960, on voit émerger la perspective d'un nationalisme constitutionnel et fiscal au sein du parti Libéral qui prendra alors le pouvoir²⁵ (Piotte, 1988). Ce qui n'est pas étranger par ailleurs à un plus vaste mouvement d'opposition des élites émergentes envers le patronat anglo-saxon, le gouvernement duplessiste et l'église (Lamonde, 1994).

Il y a aussi et surtout la présence d'une crise structurelle qui affecte particulièrement le monde agricole, crise qui serait de l'avis de Létourneau (1988) la pire depuis les années 1930. Cette crise, qui survient vers le milieu des années 1950, s'étendra selon certains jusqu'en 1962 (Parizeau, 1979). Cette crise correspond au passage de plus en plus difficile et étroit d'une

²⁵. La communication de Piotte s'inscrit à l'intérieur d'un colloque autour de G.É. Lapalme, prétexte pour parler de la période de transition entre les années 1950 et 1960 (voir l'ouvrage dirigé par Léonard, 1988).

agriculture familiale à une agriculture industrielle (Morisset, 1987), passage lié au besoin de développer une agriculture rationnelle dans un contexte de modernisation généralisée des pays occidentaux du mode d'exploitation agricole (Debailleul et Ehrensaft, 1987; Debailleul, 1991; Debailleul, 1998). La crise mobilise et est initiatrice de changements potentiels aux régulations sectorielles des politiques et programmes agricoles et territoriales associées au monde rural.

Au Québec, cette crise sera particulièrement marquante dans l'est du Québec, un territoire éloigné à la fois du lieu où sont produits les intrants (ex. engrais, machinerie) et des marchés pour les extrants (ex. produits agricoles vers les villes). Elle le sera également dans le nord du Nouveau-Brunswick (Allain et Côté, 1986). Même si les données régionales n'existent pas ou peu encore, on reconnaît que dans l'ensemble du Canada, le chômage atteint près de 11.2 p.100 selon Brown *et al.* (1987, édition française, 1990) ce qui rappelle la crise des années 1930.

Cette crise stimule dans un premier temps l'intervention du gouvernement fédéral qui, en mettant sur pieds une commission royale d'enquête en 1957, espère obtenir des propositions justifiant son intervention dans les zones fragilisées par la crise. Ne pouvant imposer un nouveau mode de régulation aux provinces, le gouvernement fédéral table sur l'urgence de la situation dans la perspective d'implanter de nouvelles politiques associées à l'intérieur de régulations sectorielles déjà en place.

Outre l'agriculture, le monde urbain est aussi en transformation. Comme l'indiquent McRoberts et Postgate (1983), une nouvelle élite marchande et francophone se constitue à partir des milieux urbains²⁶. Pour cette élite, l'appel à l'état québécois s'insère dans la volonté

²⁶. Si on s'en tient à l'approche de statistique Canada qui, en 1951, définit la population «urbaine» comme le population habitant dans un espace municipalisé de plus de 1000 habitants, la proportion des «urbains» sur la population totale aurait été de plus de 50 p.100 dès 1921 en Ontario, alors que cette proportion à l'échelle canadienne n'a été atteinte que vers 1931 (voir annexe statistique réalisée à partir des recensement de Statistique Canada et présentée par Brunet, 1963). Parenteau (1954) qui indique que la proportion des urbains atteint 67,3 p.100 en 1951, souligne également que si on tient compte uniquement de l'activité agricole, la proportion de la main-d'oeuvre qui occupe ce secteur est d'à peine 17 p.100 cette même année.

de maîtrise économique du territoire et de l'ouverture vers de nouveaux marchés de l'emploi. enjeu majeur de la «révolution tranquille» (Dion, 1998). Le milieu urbain rejoint ainsi certaines préoccupations du monde agricole qui demande un soutien accru de la part de l'État. le milieu urbain n'ayant pas échappé à la crise économique de la fin des années 1950.

L'appel à l'état c'est aussi, sur une période plus longue, un appel à la participation systématisée à la croissance économique que l'on a connu à partir des années 1940. Cette croissance de la production était de l'ordre de 11.9 p.100 en moyenne par année entre 1940 et 1949 et de 8.3 p.100 entre 1950 et 1959, selon Bélanger et Fournier (1987). Également, cet appel répond à une implication gouvernementale d'une ampleur sans précédent au Québec alors que l'on assiste à un accroissement quasi exponentiel des dépenses courantes du gouvernement québécois : 52,4 millions de dollars en 1941, 200,7 millions de dollars en 1951 et 618,7 millions de dollars en 1961 (Bélanger et Fournier, 1987)²⁷. Il est donc possible d'envisager un rôle plus actif de la part de l'état québécois puisque la planification n'entre pas totalement en rupture avec l'effort financier de la fin des années 1950.

Cette volonté de mieux maîtriser le développement par le biais de l'état provincial s'exprime alors qu'on assiste depuis plusieurs décennies à un déplacement de l'activité économique de l'extraction des ressources naturelles vers leur transformation par le biais d'une activité manufacturière stimulée par la guerre. D'après les données recueillies par Bélanger et Fournier (1987), la production manufacturière représente à elle seule 62,3 p.100 de la valeur nette de production en 1959 alors que l'agriculture, qui demeure pour une bonne part une activité primaire, correspond à moins du dixième de cette valeur. Certes, le déplacement des activités a été progressif mais la croissance en volume a été phénoménale pour la production manufacturière, qui a plus que doublé entre 1949 et 1959. L'emploi et la croissance des revenus peuvent ainsi difficilement être envisagés sans tenir compte de l'état de la structure

²⁷. Si on tient compte des dépenses du gouvernement du Québec et des municipalités, Dumais (1976) estime une progression de 211 millions de dollars en 1945 à 1161 millions de dollars en 1961.

manufacturière en place, structure qui commence à présenter certaines déficiences à la lumière de la crise économique de la fin des années 1950.

On peut également supposer que la volonté de l'état québécois de contrôler le développement est influencée par les grands projets fédéraux tels que la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent au Québec amorcée au début des années 1950 et terminée en 1959²⁸. Le Québec, par la voix de Duplessis, s'était opposé à ce projet parce qu'il menaçait et les autorités du port de Montréal, de Québec, de Trois-Rivières et de Sorel, et l'avenir des ports québécois en général (Laserre, 1980). Par delà les protestations officielles, on reconnaît toutefois les effets d'amont d'un tel projet qui stimule la demande en produits des mines et métaux, industries généralement localisées en régions éloignées des centres urbains. Comme l'évoque rapidement Germain (1996), les grands projets consolident le réseau industriel québécois.

Compte tenu de ces divers facteurs, il est difficile pour le pouvoir politique provincial de s'en tenir à rôle secondaire face au gouvernement fédéral si l'état québécois veut conserver sa propre légitimité d'action à long terme. C'est ainsi qu'à la suite du décès du premier ministre Duplessis en 1959, ses successeurs (le ministre Paul Sauvé qui décède quelques mois plus tard, puis Antonio Barrette) du gouvernement de l'Union Nationale tentent d'amorcer un certain virage. Mais il est déjà trop tard pour le gouvernement unioniste qui a perdu avec Duplessis la légitimité d'un leader charismatique et qui traînent comme un poids l'image d'un parti d'«ancien régime». Ce sera alors au parti Libéral du Québec d'agir.

²⁸. Ce vaste projet pensé à la fin du 19^{ème} siècle s'est d'abord imposé du côté ontarien, puis au Québec. Des engorgements du trafic ferroviaires à la fin de la seconde Guerre mondiale ont notamment favorisé cette option comme substitut au transport de marchandises selon Laserre (1980).

3.4 VERS UN PROJET ENSEMBLISTE DE RÉGULATION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL QUÉBÉCOIS

Avec l'arrivée au pouvoir du parti Libéral du Québec (PLQ) sous la gouverne de Jean Lesage, on voit se dessiner un vaste mouvement de modernisation qui prend la forme d'un projet plus ou moins bien défini, bien qu' *a posteriori* il soit possible d'y voir une certaine logique qui se veut intégrante du développement et des territoires.

Cette volonté d'intervenir du gouvernement québécois sera particulièrement stimulée par l'institution d'un programme fédéral d'assistance aux régions (programme ARDA ou *Agriculture and Rural Development Act*), programme discuté à la fin des années 1950 mais mis de l'avant à l'aube des années 1960. Dans le contexte où l'Est du Québec, qui est visé par ce programme, est assimilé à une région-ressources et que les ressources naturelles sont avant tout du champs de juridiction québécois, l'état québécois n'a d'autre choix que de s'impliquer et de négocier une entente avec le gouvernement fédéral. Les ressources naturelles sont en effet reconnues comme faisant partie du domaine provincial, un des rares domaines où l'état provincial peut intervenir sans l'autorisation explicite du gouvernement fédéral (Benjamin, 1974; Parizeau, 1979).

En réaction à l'initiative ARDA du gouvernement fédéral que l'on juge timide quant aux efforts de développement, le gouvernement provincial amorce un mouvement de réforme de plusieurs de ses politiques à portée territoriale, ainsi que diverses modalités de gestion qui accompagnent ce mouvement. S'inscrivant résolument sous le signe de la modernisation de l'État et des territoires, ce mouvement se traduit par l'émergence d'une logique de la planification couplée à de nouveaux acteurs institutionnels et à un nouvel appareil de gestion. Comme le souligne Simard (1979), on conçoit le programme ARDA avant tout comme une intervention d'urgence visant à pallier les problèmes les plus criants de la pauvreté. Les questions plus fondamentales du développement ne sont pas abordées du point de vue du

gouvernement Lesage et se doivent de l'être dans une perspective du développement à long terme du territoire.

De son côté, Jean Lesage et le parti Libéral qu'il dirige avaient proposé, en vue de la campagne électorale de 1960, la création d'un Conseil d'orientation économique pour le Québec (COEQ) couplé à un bureau de recherches économiques et scientifiques et à un bureau du développement industriel (extrait du programme du parti Libéral, 1960, article 10, présenté dans Brunet, 1963). Développant son discours comme celui d'un «nouveau régime» en opposition à l'ancien, il avait néanmoins insisté sur la *restauration* d'un organisme de planification pensé en 1943 alors que le Parti Libéral était au pouvoir, organisme dont les fonctions se devaient d'être revues à la lumière d'une rationalité d'état mieux affirmée.

Après l'élection de ce parti, il n'est donc pas surprenant de voir le rôle de régulateur central de l'état québécois affirmé par la création du COEQ, organisme d'aide à la planification que l'on justifie dans la mesure où il est question de «moderniser» l'économie du Québec et de pallier aux insuffisances du privé (voir l'extrait du discours budgétaire de 1963, issu de la compilation des débats parlementaires de Bélanger *et al.*, 1994). Le COEQ a pour mission centrale de définir rationnellement des orientations générales au développement économique du Québec en tenant compte systématiquement d'un bilan précis des forces et faiblesses de l'économie québécoise.

Dans la perspective d'une planification indicative du développement à l'instar de l'approche française qui influence les planificateurs du COEQ, la première étape consiste à réaliser le profil des capacités de développement à réguler. Dans ce contexte, le COEQ pense particulièrement à la réalisation d'inventaires des ressources naturelles et à l'établissement de mesures statistiques d'agrégation économique qui viennent traduire, sous une forme monétaire, le flux de la production liée à ces ressources (OPDQ, 1969). L'objectif relatif aux ressources naturelles consiste alors à optimiser leur exploitation par une connaissance quantitativement plus précise du capital naturel.

Un autre objectif, moins avoué, est de se donner l'opportunité de réviser à la hausse les droits d'exploitation du territoire par les firmes privées, ou même de nationaliser la gestion des ressources. Du point de vue du COEQ, on insiste d'ailleurs sur la nécessité de mieux connaître les forces économiques susceptibles d'entraver la planification économique où, comme le dit le COEQ (1966, p.9), de :

«déblayer la voie, d'identifier des problèmes fondamentaux et d'indiquer les conditions préalables à la mise en oeuvre de la planification.».

Comme l'a souligné par la suite Fisette (1986), la planification incitait les bureaucraties à s'intéresser aux conditions structurantes de leur action, à savoir les conditions économiques, politiques et culturelles. Les résistances «culturelles» s'avèrent à ce chapitre particulièrement problématiques.

Si l'orientation favorisée n'est pas encore claire, cela n'empêche toutefois pas le COEQ de penser à réaliser un «plan d'aménagement économique du Québec» dès le début des années 1960, et de conseiller le gouvernement du Québec sur diverses questions économiques qui lui sont soumises. Bien qu'aucun plan d'ensemble n'est réalisé par le COEQ, cet organisme propose néanmoins une série d'actions qui tendent à renforcer l'industrie et le capital sous dominance québécoise, les moyens proposés répondant mieux à des objectifs sectoriels. Ainsi, à la lecture des recommandations émises entre 1961 et 1964, on retrouve l'idée d'une industrie québécoise de la sidérurgie, une Société générale de financement, la nationalisation de l'électricité, l'émission d'obligations d'épargne et la mise en place de la Régie des rentes du Québec (COEQ, 1966), un ensemble d'actions pouvant facilement être reprises par des ministères déjà constitués.

Plutôt qu'un projet intégrateur, il y a un ensemble d'éléments qui procèdent d'un référent général ensembliste, ceux-ci évoluant dans le même sens mais à des rythmes différents. À ce moment, on suppose qu'il n'est pas nécessaire de réformer tous les éléments en même temps pour s'assurer de la cohérence de l'ensemble.

3.5 UN MODÈLE PLANIFIÉ DE RÉGULATION TERRITORIALE À L'ESSAI

En ce qui a trait au rapport de l'État au territoire, on y trouve cependant une volonté d'unification plus affirmée, tout au moins au niveau du discours. À ce chapitre, la configuration de la première politique régionale québécoise est révélatrice de la conception que l'État se fait de son rapport au territoire et des modes de gestion associés au début des années 1960. En même temps que le COEQ développe une perspective de la planification au Québec, il amorce, dans le contexte du programme fédéral ARDA, une première tentative de gestion régionale que l'on veut plus intégrée à la perspective du développement économique qu'une assistance partielle et ponctuelle. Le COEQ propose en effet la création du BAEQ dès 1962-1963 (Parenteau, 1970).

Cette volonté d'arrimer la logique ensembliste à un territoire passe alors par le resserrement des liens entre les espaces d'extraction des ressources et de consommation de ces ressources. Pour ce faire, l'état privilégie une médiation rationalisée sous la forme de plans «régionaux», plans devant s'accorder avec le développement des villes. Dans ce contexte, Dugas (1983, p.138) dira qu'à cette époque, les planificateurs ont d'emblée le «réflexe urbain» face au territoire québécois.

Le référent est toutefois plus complexe dans la mesure où on peut citer trois grandes considérations militant pour la matérialisation de la logique ensembliste. La première concerne l'éloignement physique et social des communautés dont le mode de vie est axé sur l'exploitation traditionnelle des ressources naturelles renouvelables (agriculture, forêt, pêcheries). Du point de vue de la planification, il faut pouvoir assurer une certaine équité avec les centres urbains et élargir le soutien de l'état aux résidents en fonction de ce qui existe déjà dans les villes, à savoir les services de santé, d'éducation, ou les infrastructures. C'est l'idée de service public qui est ainsi évoquée. Ensuite, c'est la perspective, alors populaire chez les planificateurs, d'un soutien économique selon la progression normale des étapes du développement telle qu'évoquée par W.W. Rostow. Les régions étant situées à la phase de

démarrage du développement économique (Klein, 1986a)²⁹, il s'agit de les faire passer à une phase plus «avancée» du développement. La planification sert alors d'accélérateur au passage d'une phase à l'autre. Le troisième argument repose sur le fait que le développement régional est une condition essentielle à la croissance et à la puissance d'un pouvoir central et national.

Dans cette perspective territoriale, l'intérêt envers les régions ne résulte pas d'un pur altruisme, mais découle plutôt d'une rationalisation économique plus étendue qui intègre la perspective des «effets multiplicateurs»³⁰ des investissements publics³¹. Trois considérations qui rendent légitime la place de l'État dans la régulation du développement des territoires et qui attestent d'une logique cohérente du développement du territoire.

La définition de «zone spéciales» d'aménagement à l'aube des années 1960 avec le programme ARDA exprime alors l'intérêt porté spécifiquement vers l'est du Québec. Ce choix est motivé non seulement par un haut taux de chômage, mais aussi et surtout par une demande d'assistance formulée par les élites locales regroupées autour du Conseil d'orientation économique du Bas-Saint-Laurent (Jean, 1986), une structure mise en place dès 1956³² à la

²⁹. Rappelons que l'approche de Rostow (1960) repose sur l'identification de cinq grandes étapes du développement économique d'une nation, étapes qui traduisent le passage d'une société traditionnelle à la mise en place des conditions du démarrage, au démarrage comme tel (marqué par une augmentation de la productivité agricole), à la mise en place de grandes infrastructures (ex. chemin de fer) et d'industries lourdes, à la maturité (diversification industrielle et arrivée d'industries plus sophistiquée), et enfin à la consommation de masse accompagnée de l'état-providence qui a pour souci de répondre à un ensemble diversifié de besoins collectifs propres aux sociétés modernisées. C'est une approche qui sied particulièrement bien à la société américaine de l'après-guerre où est née la consommation de masse.

³⁰. L'effet multiplicateur résulte des répercussions cumulées des investissements sur l'économie nationale (Keynes, 1939, éd. française). Transposé à l'espace, on peut dire que l'investissement régional est appelé à produire un effet positif à la fois sur la région elle-même et, par voie de retour (fiscalité et liens économiques d'amont et d'aval), sur le centre. Certes, de multiples facteurs peuvent complexifier cette relation (propension marginale à consommer, productivité du secteur visé, propension à acquérir des biens de capital étrangers plutôt que nationaux, nature des mécanismes fiscaux et taux de taxation, etc.), mais la justification économique de l'aide générale demeure.

³¹. Malgré cette affirmation, certains programmes d'assistance ont eu un effet régressif au niveau de l'équité inter et intra-régionale. Par exemple, l'analyse que fait Usher (1975) du programme *Regional Development Incentive Act* du fédéral dans les années 1960-1970 souligne que le financement qui provient de l'état fédéral, donc de tous les contribuables canadiens, a un effet bénéfique d'abord auprès d'entreprises profitables et donc aux propriétaires ou détenteurs d'action de ces entreprises. Cette critique pourrait être étendue à d'autres programmes centraux, y compris à ceux du Québec.

³². On doit toutefois rappeler qu'une telle structure était demandée dès 1949 par le Conseil central des

suite de l'initiative de quelques membres de la Chambre de commerce régionale. Cette demande des élites locales est par ailleurs appuyée par le politique alors qu'on note entre 1956 et 1963 un engagement des municipalités qui contribuent à assurer le financement de ce conseil. Enfin, on compte déjà la participation d'universitaires à diverses études régionales, facilitant ainsi le travail de l'état (Angers *et al.*, 1971, p.5) et donc le choix d'un milieu d'essai à la planification. L'état sait alors profiter de l'opportunité qui se présente.

De manière à rendre plus efficace le développement de l'est du Québec, le gouvernement québécois pense particulièrement à implanter un organe de régulation régionale susceptible d'assurer la jonction entre l'état central et la «région» (Bureau d'aménagement de l'Est du Québec ou BAEQ en 1963). Cet organe peut alors faire le pont entre le cadre de l'entente fédérale-provinciale ARDA et le territoire tout en permettant une implication plus active de l'état québécois à une nouvelle échelle de son territoire en voie d'être régionalisé.

Concrètement, cette forme d'intervention doit répondre à une démarche rationnelle de planification. Pour cette raison, on y retrouve d'emblée la présence d'un fort contingent de recherche scientifique³³ qui peut ainsi attester de la rationalité du plan. Jean (1986) souligne d'ailleurs que le BAEQ mobilise «presque tous les universitaires en sciences sociales disponibles...»(p.172). Le réseau de soutien est donc relativement large sur le plan de la connaissance scientifique et technique, aspect central à une planification régionale rationnelle. Dion (1998), dans son histoire de la révolution tranquille, soulignera à ce titre le rôle central de l'élite intellectuelle de l'Université Laval à Québec dans la gestion des réformes des années 1960³⁴. Aucuns efforts ne sont donc ménagés.

syndicats catholiques du diocèse de Rimouski (Angers *et al.*, 1971), demande ensuite relayée par la Chambre de commerce.

³³. Le BAEQ est géré par un conseil d'administration composé de 10 directeurs-actionnaires provenant des Conseils régionaux (Bas-Saint-Laurent-Gaspésie et îles-de-la-Madeleine). Le plan quant à lui est élaboré par une large équipe de concepteurs provenant des champs de l'économie, de la sociologie, de travail social et des animateurs (jusqu'à 54 % du personnel professionnel engagé entre 1963 et 1966, contre 12 % pour le groupe des agronomes, ingénieurs et ingénieurs forestiers, spécialistes en gestion des pêches et climatologie) selon l'esquisse du plan (BAEQ, 1966).

³⁴. A cette époque, la ville de Montréal est composée à 66 p.100 de francophones (langue maternelle en

Par la réalisation d'un vaste plan de développement, le BAEQ vise à moderniser l'ensemble des secteurs économiques liés aux ressources naturelles (agriculture, foresterie, pêcheries maritimes), secteurs qui révèlent une économie axée sur l'exportation de matières peu transformées au profit des centres urbains québécois, canadiens ou américains. Particulièrement, on compte définir au préalable une série d'objectifs macro-économiques susceptibles d'orienter le développement des divers secteurs économiques. Le recours à une population cible, puis à un objectif de croissance de la production, de l'emploi (plein emploi visé sur vingt ans) et des revenus régionaux traduit une volonté de réguler l'ensemble de l'économie régionale en prenant toutefois le soin de moduler ces variables en fonction des divers secteurs économiques (BAEQ, 1966). En support au développement régional, on prévoit également diminuer les coûts de production par le biais de nouveaux services en infrastructures (réseaux routiers et autres), la mobilité de la main-d'oeuvre, l'aide à la transformation sur place, et l'établissement d'un centre régional de coordination (Jean, 1986a : 1986b).

La double approche de l'étude technique avec trois sections de recherche (économie, sociologie et biophysique) et l'animation sociale qui rejoint le Local, fortement inspirée de la France en matière d'animation rurale est une autre particularité notable du BAEQ. La structure d'animation est également intéressante à détailler dans la mesure où un véritable système de relais institutionnels est proposé. Le schéma qui suit présente cette structure qui ne s'est pas imposée d'emblée, mais qui a évolué au rythme des difficultés que rencontraient le service d'animation sociale (Gagnon, 1966). Dans la figure 1, on peut remarquer la tendance à structurer l'animation sous une forme hiérarchique et la conclusion du travail du BAEQ en 1966, qui l'amène à proposer un office de développement régional conforme à l'idée de planification d'ensemble du territoire.

1961) alors que Québec demeure essentiellement francophone. De plus, comme l'indique Linteau (1992), l'anglais conserve un statut privilégié à Montréal jusqu'au début des années 1960.

Figure 1
FORMES D'ORGANISATION ASSOCIÉES À LA PRÉSENCE DU BAEQ DANS L'EST
DU QUÉBEC

1963	<i>BAEQ</i>	<p><i>Comités locaux d'aménagement (près de 200 CLA)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - questionnaire-inventaire auprès des résidents; - lien réguliers par les médias.
1964		<p><i>Comités de zone (CZ avec regroupement des CLA)</i></p> <p><i>Comités régionaux sectoriels (regroupement des CZ)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - lien avec fonctionnaires régionaux; - lien avec conseils municipaux ou de comtés; - lien avec COE (organisme avant CRD) - lien avec entreprises et associations.
1965		<p><i>Centre d'études en développement régional</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - animation des CLA et des CZ (petits groupes).
1966		<p><i>Office régional de développement proposé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - élections provinciales et abandon du plan

Sources : D'après Gagnon (1966) et Morency (1968).

Il est enfin intéressant de noter la vision du BAEQ face au développement régional alors que la régulation peut prendre plusieurs formes territoriales différentes. Le BAEQ propose en 1966 cinq options établies selon une progression entre le statu-quo et une prise en charge plus marquée du Local. Chaque option tente ainsi et de diverses manières, de resserrer les liens politiques et administratifs entre l'état et le développement rationalisé du territoire comme on pourra le noter à partir de la figure 2.

Dans la logique de la planification d'ensemble centralisée, c'est la première option qui est retenue à partir de 1966. Cette option laisse alors place au rôle central de l'État dans la redéfinition des régulations territoriales en faveur des logiques sectorielles. Il faut souligner qu'à cette époque divers conflits émergent quant à l'allocation des budgets ARDA et à la participation aux décisions des acteurs institutionnels traditionnels que sont le Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (MAC) et le Ministère des Terres et Forêts (MTF) (Lernieux et Leclerc, 1965). Le changement de gouvernement à la faveur de l'Union Nationale, traditionnellement liée aux espace ruraux, se traduira presque immédiatement par le démantèlement du BAEQ³⁵.

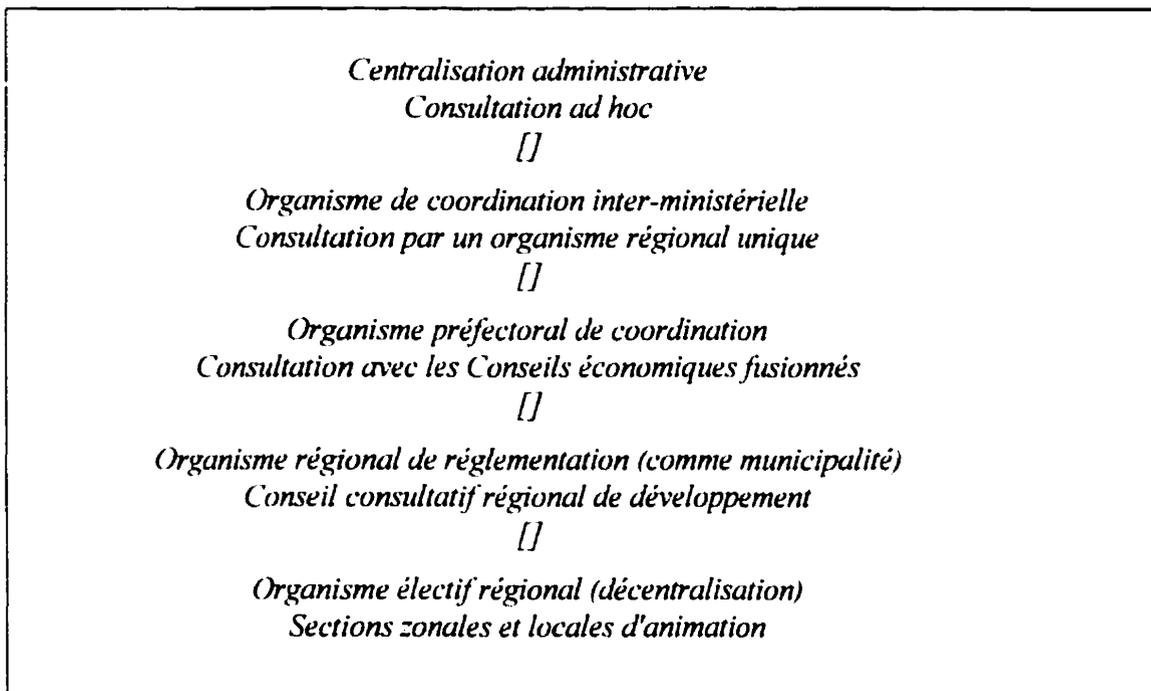
Dans ce contexte, le gouvernement québécois revient à un mode de gestion où chaque projet est géré sectoriellement par les ministères impliqués³⁶ alors que la problématique du développement des espaces éloignés donne lieu à des programmes réguliers de financement de projets comme le fonds de développement économique rural (FODER) (Boisvert et Hamel, 1988). Le COEQ, qui doit recommander une suite au plan du BAEQ, ne sait trop qu'en faire sauf favoriser la multiplication d'ententes fédérales-provinciales susceptibles de répondre à certains problèmes sectoriels identifiés par le plan (Parenteau, 1970). À ce moment, les régulations sectorielles l'emportent sur la perspective régionaliste proposée par le BAEQ.

³⁵. Alors que l'Union Nationale reprend le pouvoir jusqu'en 1970, Bergeron estime que cette nouvelle période se traduit par un «retour explicite aussi à des formes de patronage plus populaires - techniques que ce parti avait perfectionnées naguère» (Bergeron, 1984, p.75).

³⁶. L'effet n'en sera pas nécessairement bénéfique puisqu'en étudiant quelques-uns des projets envisagés dans le cadre du BAEQ et réalisés par la suite, Angers *et al.* (1971) soulignent que la participation gouvernementale aurait manqué pour plusieurs d'entre eux.

Figure 2

OPTIONS DE RÉGULATION DU TERRITOIRE DE L'EST DU QUÉBEC



Sources : D'après Gagnon (1966) et BAEQ (1966).

Notons toutefois que l'échec du BAEQ n'est que partiel dans l'esprit des planificateurs. En effet, on s'est peut-être confronté trop directement à la problématique de l'économie d'échelle du développement sur un vaste territoire avec une faible densité démographique.

Outre l'objectif de gestion à l'échelle régionale, le BAEQ visait également une rationalisation de la population par le biais d'une approche de concentration au sein d'un nombre limité de centres urbains et ce en réponse au déclin noté ou appréhendé des paroisses rurales. En fait, c'est l'approche du Ministère des Affaires Municipales qui s'est imposée peut-être trop drastiquement à un milieu rural, approche marquée par divers projets de fusions et un

sentiment d'évidement de paroisses et villages (une critique que sait exploiter le parti de l'Union Nationale qui reprend le pouvoir en 1966). Le MAM (cahier no.8 du plan d'aménagement rédigé sous la direction du BAEQ) désirait en effet réduire le nombre d'entités municipales de 200 à 20 (Baccigalupo, 1978). Le projet est abandonné vu l'ampleur de la contestation organisée à la fin des années 1960 et au début des années 1970 et marquée par les Opérations Dignité, puis diverses initiatives autogestionnaires (Jean, 1986a ; 1986b; Simard, 1979)³⁷, mais aussi à la suite de changements au niveau des politiques régionales avec l'apparition de l'OPDQ et du MEER fédéral. Cela dit, l'approche des fusions municipales fortement contestée, demeure comme en témoigne le projet de Loi déposé en 1970 par le MAM.

Pour les planificateurs, même si l'idée d'un plan régional est abandonnée, tout n'est pas perdu. Sous l'impulsion du BAEQ, trois Conseils régionaux d'expansion économique sont en place en 1963: l'un pour le bas Saint-Laurent, un autre pour la Gaspésie et un troisième pour les Îles-de-la-Madeleine. Malgré l'échec du BAEQ, l'idée de conseils régionaux de développement (CRD) applicable à l'ensemble des régions du Québec tend à s'imposer. Ainsi, entre 1963 et 1966, soit avant le dépôt du plan du BAEQ, sept conseils régionaux (à l'époque on parle de conseils économiques régionaux)³⁸ se mettent en place (Robert, 1986). Ces conseils, qui s'appuient particulièrement sur les élites commerciales des territoires concernés, s'inscrivent dans le mouvement de modernisation du développement des secteurs traditionnels de l'économie à l'instar de l'est du Québec.

Du point de vue de l'État, cette structure présente un certain avantage dans la mesure où la cooptation des intérêts économiques locaux est assurée, mais c'est aussi une faille dans l'esprit de certains chercheurs qui analysent l'échec de la participation régionale (Morency, 1968; Angers *et al.*, 1971). Néanmoins, la présence des CRD constitue une opportunité dans la

³⁷. A l'époque on parle de «fermeture» de paroisses et de villages. La population doit en effet s'expatrier vers les centres urbains les plus denses sur le territoire que l'on veut doter de nouveaux services sociaux.

³⁸. Les Conseils régionaux de développement (CRD) succèdent en 1969 aux Conseils régionaux économiques (CER) (Saint-Pierre, 1994).

perspective d'une maîtrise efficace et sans heurts politiques du développement régional. Toutefois, il faudrait y joindre un organisme de contrôle pour être sûr d'une gestion efficace des régions. C'est cette opportunité que l'OPDQ saura saisir à l'aube des années 1970 comme relais territorial, instituant ainsi un compromis entre la centralisation administrative et la consultation régionale.

3.6 LES EFFORTS EN SUPPORT À LA LOGIQUE ENSEMBLISTE ET LA CRÉATION DE L'OPDQ

Alors que le COEQ a amorcé une réflexion d'ensemble sur le devenir du Québec comme territoire unifié par la planification, les années 1960 vont se révéler propices à tout un ensemble de mesures a priori disjointes mais qui répondent à la logique ensembliste d'un état efficient et efficace. Dans cette perspective, c'est tout le fonctionnement administratif qui est revu en support à cette logique et à l'efficacité des régulations sectorielles alors que l'OPDQ sera le catalyseur à l'échelle territoriale d'un effort accru de modernisation de l'état québécois.

3.6.1 Les efforts de rationalisation de l'état

À la suite des préoccupations soulevées par le COEQ et certaines grandes orientations favorisées par cet organisme au début des années 1960, les divers gouvernements québécois qui se succèdent au cours de cette décennie et même après, introduisent une série de réformes. C'est ainsi que l'on assiste à l'institution de nouvelles manières de structurer l'organisation de l'état en amont des mesures de gestion du territoire. Dans ce contexte, on peut noter que la logique ensembliste implique non seulement une régulation optimale des ressources naturelles et du territoire, mais aussi une gestion efficace et plus globale des institutions qui en assurent la régulation.

À ce chapitre, il n'est pas étonnant de voir émerger (certes sous l'influence américaine mais aussi dans le contexte de la mise en oeuvre de l'entente ARDA et du BAEQ), l'idée d'un système de rationalisation des choix budgétaires (RCB) ou de planification et de programmation budgétaire (SPPB) appuyé sur un examen rationalisé des programmes d'activités dont les dépenses sont projetées (contrôle avant utilisation des fonds et autorisation par le Conseil de la Trésorerie qui devient le Conseil du Trésor), auquel succède un contrôle après dépenses (vérification générale) (Gow, 1976). Le COEQ le propose³⁹, de même que le ministère des Terres et Forêts (MTF) et le ministère des Richesses Naturelles (MRN) dans les années 1960. Ces deux derniers ministères qui ont les premiers compris l'opportunité d'un tel cadre dans le domaine des ressources, réussiront à l'imposer graduellement puisque ce système est généralisé à l'ensemble de la fonction publique en 1973-1974 (Benjamin, 1974), qui marque le premier dépôt d'un budget gouvernemental sous l'angle des programmes (Gow, 1976). Il est vrai que le nouveau processus budgétaire adopté dans le cadre de la Loi sur l'administration financière (Gow, 1976) donne plus de pouvoir aux ministères dont les objectifs peuvent être plus facilement quantifiés, indépendamment de la valeur que l'on pourrait qualifier de substantive⁴⁰ des politiques. Les ministères qui gèrent les ressources naturelles peuvent facilement répondre à ces exigences dans la mesure où le rendement s'évalue facilement en termes de stocks de ressources prélevées et de redevances perçues compte tenu du niveau d'exploitation. Ces ministères peuvent donc se positionner comme des acteurs particulièrement «productifs» face aux autres. La logique ensembliste est donc avant tout une logique de l'efficacité généralisée.

Cette rationalisation de la gestion gouvernementale deviendra l'un des enjeux électoraux de la campagne de 1970 (Ambroise et Jacques, 1980). Peu de temps après, le gouvernement québécois mettra en place le Conseil du Trésor en 1970 (qui succède au Conseil de la trésorerie de 1961) dont le rôle horizontal (Baccigalupo, 1978) permet de lier l'État global et

³⁹. Parenteau (1970) souligne que le COEQ a été l'un des initiateurs de ce système, ainsi que du principe de planification participative.

⁴⁰. Le Conseil du Trésor créé au début des années 1970 se chargera d'appliquer cette rationalisation avec l'introduction de divers mécanismes de contrôle et de justifications des dépenses.

les rationalités sectorielles mais dans une perspective où chaque secteur devra entrer en compétition avec les autres pour obtenir les budgets désirés. La logique ensembliste implique non seulement une dimension technique, mais s'inscrit aussi dans une dynamique politique.

La rationalisation des ressources humaines constitue un autre enjeu lié à un État central efficace et efficient. Ainsi, on parle beaucoup de la professionnalisation et de la qualification technique de la main-d'oeuvre, logique qui s'oppose au népotisme que l'on associait au régime de Duplessis. Selon Bergeron (1984), la fonction publique était auparavant mal recrutée et souvent intimidée. De l'avis de Durocher (1976), on tente dans les années 1960 de créer une fonction publique enfin compétente et susceptible de rattraper le retard face aux autres nations modernes. Cette rationalisation des effectifs humains passe par un double mouvement de syndicalisation avec la reconnaissance officielle du syndicalisme au sein de la fonction publique en 1965, et d'une gestion rationnelle du personnel avec la création de la Commission de la fonction publique en 1969, puis d'un ministère spécifique qui lui est rattaché (1969). Ce besoin de qualification de la main-d'oeuvre s'exprime également au niveau de la haute fonction publique et une première École nationale d'administration publique (ENAP) est mise en place en 1969. Cette école vise à former plusieurs cadres gouvernementaux dont l'état québécois a désormais besoin. Une administration compétente et neutre constitue un autre fondement lié à la logique ensembliste défendue par l'état québécois à la fin des années 1960.

En complément à ce mouvement de rationalisation des effectifs de l'État, on note aussi une volonté d'améliorer le capital humain disponible partout au Québec. La création de l'Université du Québec, dont les ramifications vont s'étendre dans plusieurs régions, en est un exemple. De même, la création de groupes de recherches spécifiques comme Centreau qui deviendra au début des années 1970, l'INRS-EAU, vise à améliorer la capacité scientifique globale du Québec. L'accessibilité à l'éducation universitaire est alors vue comme une régulation complémentaire au développement de l'état et du territoire québécois.

Avec la spécialisation accrue des compétences et l'élargissement de la fonction publique qui embauche massivement une nouvelle main-d'œuvre dans les années 1960 (Simard, 1979), on fait face également à un problème accru de coordination que génère cette spécialisation. Il faut donc penser à un arrimage fonctionnel apte à gérer cette division interne de l'État. Le COEQ était déjà sensible à ce problème au début des années 1960 alors qu'il proposait l'établissement d'un forum permanent entre sous-ministres. Toutefois, c'est sur le plan territorial que ce problème de coordination émerge avec plus d'acuité dans la mesure où les réglementations sectorielles déjà implantées se sont révélées difficile à articuler sur une base régionalisée, comme l'a démontré le cas du BAEQ. Pour l'état québécois, cette expérience fait ressortir le besoin de renforcer l'unité d'action inter-ministérielle avant même de penser intervenir sur un territoire.

3.6.2 L'émergence de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ)

Alors que la rationalisation cerne les efforts globaux de rationalisation de l'État, le contexte particulier des suites du BAEQ va donner lieu à l'émergence d'un nouvel acteur régulateur du territoire, l'OPDQ.

Le gouvernement unioniste qui n'a donné aucune suite au rapport du BAEQ et sabordé son plan de développement dès son arrivée au pouvoir en 1966, est amené à conclure des ententes avec le gouvernement fédéral qui interpellent une structure permanente de négociation avec ce palier gouvernemental (Parenteau, 1970). En fait, la proposition d'un organisme de développement de même qu'un office de la planification formulé par le COEQ dès 1966 à la fin de l'expérience du BAEQ est reprise, mais à l'échelle nationale au profit d'un seul organisme chargé de joindre le développement et la planification à l'échelle du Québec, d'où la création de l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ). Celui-ci, est constitué à peu près en même temps que le premier ministère de l'économie régionale fédéral (MEER). Dans ce contexte, le Québec peut opposer un acteur-relais apte à intervenir avec le gouvernement fédéral d'une part, puis l'ensemble des régions québécoise d'autre part.

Sans partir de zéro, l'OPDQ reprend à son compte le mandat du BAEQ dans une perspective nationale, celui du Bureau d'étude en aménagement régional (BEAR) mis de l'avant temporairement par le COEQ après l'échec du BAEQ, de même que le rôle de l'Office de développement de l'est du Québec (ODEQ) qui vivra peu de temps (Simard, 1979; Parenteau, 1970). L'OPDQ devient donc un porteur et traducteur privilégié de la logique ensembliste au Québec.

Mais si on reconnaît le besoin d'un organe central québécois, on n'est pas encore certain de son rôle effectif sur le territoire. À ce sujet, Bergeron (1984) souligne que l'on songe notamment à intégrer l'OPDQ au sein d'une plus vaste corporation chargée d'entreprendre des projets à l'échelle régionale. Ce qu'on affirme, par contre, c'est cette volonté de coordonner d'abord l'action gouvernementale du Québec. Comme on le souligne à la Chambre des communes du Québec:

«...l'office n'a pas pour mission de se substituer à l'activité des ministères, mais plutôt de l'animer et de la replacer dans le contexte plus général des priorités gouvernementales.» (p.58-59, Masse, 1969).

Soulignons aussi que dans ce même discours, Masse insiste sur le fait que la planification doit devenir un effort concerté de l'ensemble des ministères, ménageant ainsi leur susceptibilité. Du côté de l'OPDQ, ce sera l'occasion d'imposer, par le biais de plans d'aménagement, une logique d'intervention où il pourrait devenir l'acteur-clé.

En effet, l'OPDQ, par le biais de son président, a sa propre conception d'une intervention efficace sur le territoire. À ce chapitre, le président désire tablez particulièrement sur l'élaboration de plans régionaux développés pour l'ensemble du Québec, malgré la difficulté d'application remarquée dans le cas du BAEQ. En fait, comme le souligne Baccigalupo (1978), l'OPDQ espère à travers ces multiples plans aboutir à un plan d'ensemble applicable à la grandeur du Québec. C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'il collabore avec le nouveau ministère fédéral de l'économie régionale (MEER) qui finance une étude concernant les

possibilités de la planification, étude connue comme le rapport HMR (Higgins, Martin, Raynaud)⁴¹. Ce rapport constitue la pierre angulaire à la redéfinition de l'économie du Québec à partir d'une compréhension dynamique du développement appuyé sur un seul pôle central (Montréal), approche qui a fait dire à Manzagol (1985) que le Québec se trouve dès lors ramené à une seule région-plan.

Pour arrimer cette approche des plans régionaux, l'OPDQ compte aussi recourir au mécanisme de participation régionale (les CRD), mais dans une perspective plus restreinte que celle de l'animation sociale du début des années 1960. L'OPDQ pense à la participation surtout en termes d'efficacité administrative, d'où la volonté de raffermir les régions «administratives» par la participation. Rappelons ici que l'idée de région administrative⁴² a été particulièrement développée par le COEQ et le ministère de l'Industrie et du Commerce vers le milieu des années 1960, deux intervenants que l'OPDQ remplacera en 1969 au sein de la Mission Yamaska chargée de l'élaboration d'un plan d'aménagement pour le bassin de la rivière Yamaska. Par delà les discussions autour du nombre précis de régions ou de sous-régions⁴³, l'OPDQ envisage une rationalisation du territoire dans la perspective de faciliter la mise en place des programmes et politiques spécifiques au Québec⁴⁴. C'est dans ce contexte que l'on parle de développement régional et pour reprendre Moquay (1996, p.92) de «moduler et répartir les effets sociaux de la croissance».

⁴¹. Auparavant, le COEQ a recours aux services de Higgins en 1967 pour analyser le problème des disparités régionales. Voir à ce sujet, le document de B. Higgins (1967) *Les disparités régionales au Canada et au Québec*, Bureau d'étude en aménagement régional, Conseil d'orientation économique du Québec.

⁴² Dans l'esprit du MIC et du COEQ, on parle d'abord de dix régions administratives et de 25 sous-régions articulées autour de sept capitales régionales (COEQ, 1966).

⁴³. En comparaison et pour l'année 1971, les acteurs institutionnels mobilisés par le plan Yamaska présentent les profils suivants: le MAC possède alors onze bureaux régionaux, le MRN, 10 offices des eaux, le MTCP, 10 services de la faune, alors que le MAM (et les SPE) n'a aucune division régionale. Aucune donnée n'est toutefois précisée pour le MTF et le ministère de la Santé.

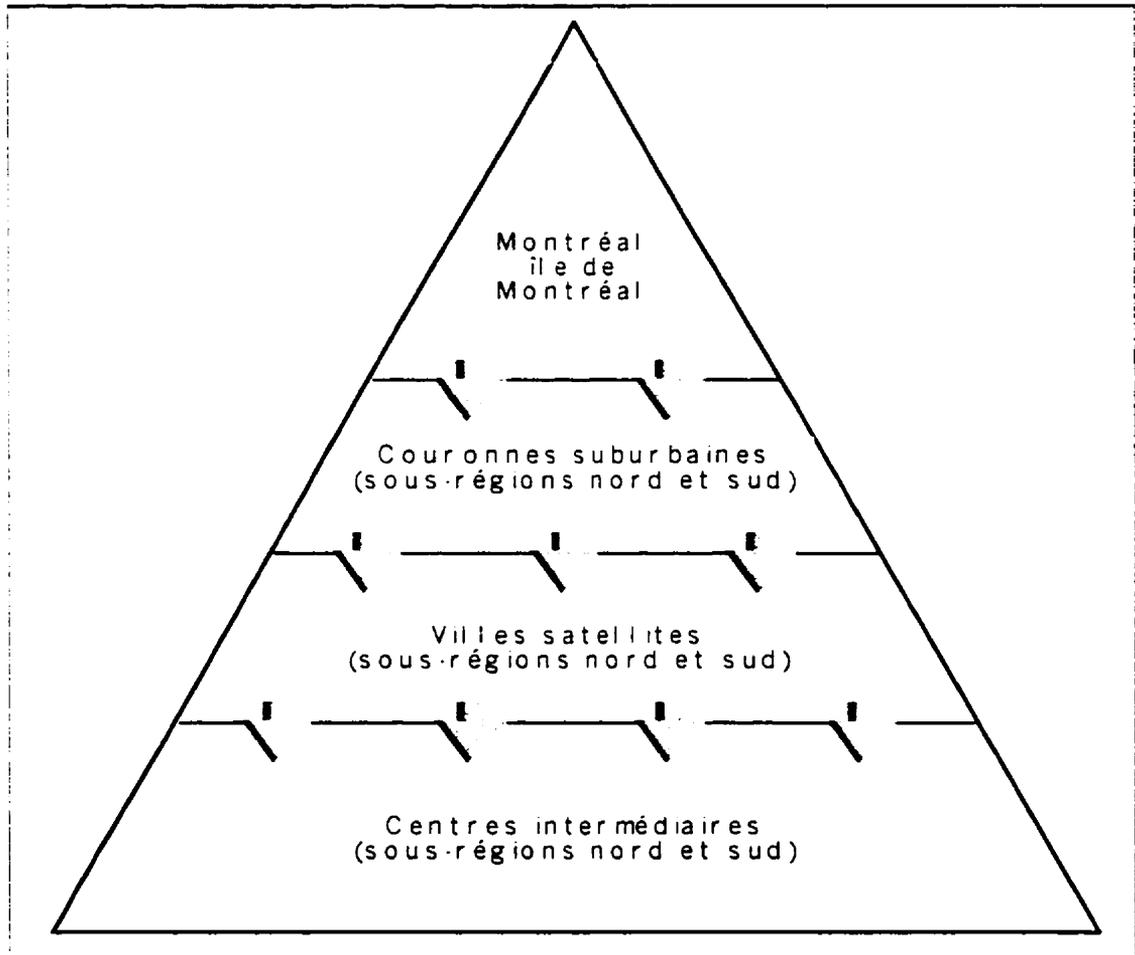
⁴⁴. Cette approche de la gestion par le biais d'une structure régionale n'est pas nécessairement admise par les acteurs en charge de régulations sectorielles, dans la mesure où les responsables régionaux tardent souvent à être désignés et que l'OPDQ doit alors faire pression pour accélérer les choses (Baccigalupo, 1978).

L'OPDQ est alors confiant de réaliser cette répartition de la richesse dans la mesure où l'office va désormais agir en fonction du centre économique du Québec pour assurer la diffusion du développement sur le territoire. Dans cette perspective, le cas du bassin de la Yamaska annoncé en 1968 s'avèrera une opportunité d'arrimage du centre à la périphérie, ou dans son esprit du pôle central de Montréal vers les couronnes suburbaines, les villes-satellites (Saint-Hyacinthe, Granby et Sorel impliquées de facto par le plan de la Yamaska) et les centres intermédiaires (Cowansville, Farnham, Waterloo, Acton Vale, Valcourt et Bromont) (OPDQ, 1977) (voir figure 3).

Les villes-satellites et les centres intermédiaires représentent aussi la possibilité de prouver plus facilement l'intérêt d'une planification alors que le territoire est déjà pré-structuré par des relations économiques bien établies avec Montréal, que la structure industrielle est passablement avancée et que les effets attendus sont susceptibles d'être notables plus rapidement pour les urbains.

Dans le cas du bassin de la rivière Yamaska, l'OPDQ sait profiter de l'opportunité que présente une réflexion nationale associée à une première *Commission interministérielle de l'administration des eaux* créée à la fin de 1969, commission devant appliquer les recommandations de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (CEPJE) (OPDQ, 1971a, p.72-73). Le besoin d'une éventuelle politique nationale de l'eau admis par certains intervenants municipaux lors d'une réunion de l'Union des municipalités de comtés, constitue un bon terrain pour un organisme qui se veut inter-ministériel. De plus, avec la création d'une Commission de développement de la région de Montréal (CDRM), à laquelle participe l'OPDQ, cet organisme est apte à assurer un arrimage territorial plus serré du centre à la périphérie que constitue le bassin de la Yamaska. C'est ainsi que s'impose rapidement l'OPDQ en se joignant à l'équipe technique en septembre 1969. La participation de l'OPDQ à cette équipe entraîne quelques mois plus tard (avril 1970) la révision du mandat de la Mission technique à la lumière d'un éventuel plan de développement de l'ensemble de la région

Figure 3
LA DIFFUSION TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT SELON L'OPDQ



Sources : Inspiré de OPDQ (1977a) et Desrosiers *et al.* (1977).

montréalaise. À partir de ce moment, l'OPDQ coordonne l'ensemble de la Mission Yamaska et en assure le secrétariat (OPDQ, 1972a). L'OPDQ sera alors présent jusqu'à la fin du plan Yamaska.

Dans l'esprit de l'OPDQ, il faut particulièrement déborder l'espace du bassin. Alors que l'OPDQ reconnaît l'intérêt de l'approche définie dans un premier temps par le MRN, il n'est pas sans remettre en cause sa portée en regard du contexte montréalais. Ainsi:

«L'originalité du projet de la Yamaska, dans cette nouvelle approche, réside dans le fait que la définition du territoire en cause se fonde sur un critère hydrographique. À ce titre, il constitue une sorte de projet-pilote. Par contre il doit forcément déboucher sur tous les aspects de la planification du développement du territoire choisi, et ne pas se restreindre aux questions associées directement à l'aménagement des eaux.» (p.73, OPDQ, 1971b).

Le plan Yamaska sera conséquemment une tentative d'arrimer la gestion des ressources à une planification intégrée au centre économique du Québec.

Enfin, cette volonté d'arrimer le développement d'un territoire à un plan pré-défini ne sera pas particulière au bassin de la rivière Yamaska. Comme ses actions le démontrent, l'OPDQ s'implique aussi dans l'élaboration d'esquisses régionales pour la région du Saguenay-Lac Saint-Jean, du Nord-Ouest du Québec, de l'Abitibi, de Québec, de Trois-Rivières et de l'Estrie (Baccigalupo, 1978). Toutefois, le contexte du plan Yamaska est différent. L'OPDQ en tant que coordonnateur inter-ministériel doit apprendre à composer avec d'autres acteurs, dont particulièrement le MRN, qui a réalisé un premier plan d'aménagement du bassin en 1967, acteurs institutionnels qui ont une autre conception de la régulation du territoire et proposent de ce fait d'autres formes de régulation territoriale et de gestion de l'eau.

3.7 CONCLUSION

Avant même qu'elle ne s'applique à la gestion de l'eau, la logique ensembliste témoigne d'un développement conditionné en bonne partie par le régime politique qui l'encadre et par des contraintes économiques qui pèsent sur la capacité et l'autonomie de gestion du gouvernement québécois par rapport à son territoire. Comme nous l'avons constaté dans les

premières sections, le gouvernement fédéral a été le premier à mettre de l'avant l'idée d'une logique ensembliste à la suite du contexte particulier de l'après-guerre (seconde Guerre mondiale). La volonté de revoir le développement s'inscrit alors dans un besoin de réorienter l'appareil de production vers le marché intérieur et d'assurer à ce marché, les conditions structurelles visant à stimuler la demande intérieure (3.1). Également, nous avons remarqué l'évolution de la position du Québec face à l'idée de logique ensembliste qui, au départ, lui est opposée (3.2), ne la conteste plus lorsqu'elle est intégrée aux propres objectifs de développement territorial de l'état québécois (3.3).

À partir du moment où le Québec intègre cette idée, il introduit un nouvel acteur institutionnel (le COEQ) dont la portée va être considérable dans les années 1960 et 1970, même si cet organisme n'a que très peu d'influence directe sur le développement (3.4). Un des premiers effets de la présence du COEQ est de stimuler les efforts de rationalisation du développement des régions au Québec, régions qui ne sont pas encore formellement constituées. Alors que le gouvernement fédéral est le premier à proposer une intervention étatique à l'intérieur des régions du Canada qu'il considère défavorisées, le Québec veut aller plus loin et proposer un plan d'ensemble conforme à la logique que prône le COEQ.

C'est ainsi que le BAEQ devient la première référence du développement régional au Québec (3.5). Cependant, des efforts colossaux entrepris à l'époque, nous retenons surtout le fait que cette expérience démontre certaines faiblesses qui seront ré-interprétées dans la perspective d'une rationalisation plus poussée de l'aménagement du territoire et à la planification de son développement. L'exemple du BAEQ, abandonné en 1966 avec le retour de l'Union Nationale, est néanmoins repris à une échelle nationale avec la création de l'OPDQ en 1968. La création du MEER au niveau fédéral n'est toutefois pas absente de ce choix. Il y a donc une certaine continuité malgré les changements de gouvernements au cours des années 1960, continuité qui révèle que le régime politique canadien agit de manière dynamique et dialectique entre le niveau fédéral et provincial.

Au Québec, cette résonance des niveaux politiques se traduit particulièrement par un effort de rationalisation qui vise à mieux appuyer l'efficacité et la légitimité de son action sur le territoire. C'est ainsi que nous pouvons citer un ensemble de réformes visant à consolider une structure d'intervention selon le modèle bureaucratique tel que décrit par Max Weber en Europe au début du siècle (3.6). Sur le plan territorial, cette rationalisation impose à l'espace une logique de l'aménagement planifié dont l'OPDQ sera porteur, logique qui sera rapidement transposée au niveau du bassin de la rivière Yamaska qui présente pour l'OPDQ une première grande opportunité de s'imposer sur le territoire québécois.

Ce chapitre a mis en évidence les conditions de l'émergence d'une logique ensembliste en soulignant le rôle du régime politique et des référents associés qui prennent la forme d'une planification centralisée du développement qui doit composer avec deux niveaux de légitimité politique. À l'intérieur de cette dynamique générale, nous avons également précisé certaines particularités liées à la modernisation de l'état québécois et de son fonctionnement, de même que des efforts de planification mis de l'avant sur le territoire. À ce chapitre, nous croyons que le BAEQ a constitué un détour incontournable de l'aménagement en servant de terrain d'essai à la planification, mais aussi à la compréhension de la dynamique du développement au Québec. À la suite des résultats forts mitigés compte tenu des efforts entrepris, il nous semble que l'état recherchera une plus grande fluidité dans le choix des territoires pour affirmer sa capacité et sa légitimité d'action.

C'est ici que le cas du plan Yamaska devient intéressant. Avant d'être un exemple-type de la gestion intégrée de l'eau au Québec, il peut être interprété comme une occasion d'assurer une fluidité du développement du centre montréalais vers sa périphérie immédiate. Dans ce contexte, la gestion intégrée de l'eau s'inscrit comme une manière de réguler le territoire à l'intérieur d'une autre logique qui en cerne les limites et qui est celle d'une dynamique de diffusion du développement selon un modèle territorial hiérarchisé que va défendre particulièrement l'OPDQ.

CHAPITRE 4 LE PLAN YAMASKA ET LA PERSPECTIVE D'ENSEMBLE

Le projet d'aménagement du bassin de la Yamaska, tel que pensé à la fin des années 1960 par l'état québécois, démontre l'affirmation d'une volonté institutionnelle d'imposer un nouveau mode de régulation du territoire appuyé sur une gestion de l'eau intégrée de manière plus serrée à la croissance urbaine et industrielle. Dans cette perspective, le plan Yamaska (plan d'aménagement des eaux du bassin versant de la Yamaska) constitue un cas exemplaire de cette tentative d'arrimage du développement, des ressources et du processus de croissance économique et de densification humaine sur un territoire donné.

Plus particulièrement, ce nouveau projet se présente comme une première incursion dans la perspective d'une gestion intégrée de l'eau et de ses usages actuels et futurs, logique qui rejoint l'approche rationnelle de la gestion de l'eau (chapitre 1) dans une perspective ensembliste comme les auteurs du plan Yamaska le suggèrent lors du dépôt officiel du projet d'aménagement du bassin :

«En ce qui concerne l'aménagement et l'utilisation de l'eau, il est temps de cesser de compartimenter nos actions pour amorcer une ébauche globale mais réaliste d'utilisation de l'eau en fonction d'objectifs précis, complétée par des programmes d'action à court, à moyen et à long terme, répondant aux besoins actuels et servant de tremplin aux solutions de demain.» (OPDQ, 1972a, p. V).

Après avoir abordé le contexte général de l'état québécois avant puis lors de ses premiers engagements dans la gestion régulée des territoires au chapitre 3, il nous faut maintenant établir certaines clarifications quant au contexte spécifique du bassin Yamaska sur lequel l'OPDQ cherche à imposer sa logique, et les particularités du plan Yamaska qui aborde la gestion intégrée des ressources par le biais d'une régulation à l'échelle de bassin.

Le but du présent chapitre est donc d'apporter un éclairage sur ces éléments. C'est ainsi que nous voulons d'abord préciser le contexte d'écologie politique qui entoure l'émergence du

plan, à savoir sa justification sur le plan politique, économique et territorial (4.1). Ensuite, il s'agit de situer les caractéristiques du territoire dans leur dynamique historique et telles que reflétées dans l'élaboration et la conception du plan Yamaska afin d'en apprécier la portée (4.2). Il s'agit ensuite de préciser la manière dont les solutions techniques sont intégrées à l'intérieur du plan afin de voir comment se structure le rapport technique-territoire (4.3). Enfin, nous concluons sur la nature du plan et sa manière d'aborder la gestion de l'eau (4.4). Le lien entre le contexte particulier, la conception du plan et le territoire est donc posée ici comme une tentative structurée par l'OPDQ d'intervenir de manière optimale sur un lieu déjà inscrit dans une logique de modernisation.

4.1 LA RATIONALISATION D'UN PLAN D'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ PAR BASSIN

Le «projet d'aménagement des eaux du bassin versant de la Yamaska» constitue une nouvelle avancée dans la régulation des territoires dans la mesure où l'analyse du territoire découle avant tout de considérations liées au développement des villes et de l'industrie, ce que le BAEQ n'avait réalisé que partiellement à cause de l'effort de mise en place d'une infrastructure alors absente.

D'emblée, le plan d'aménagement concentre son attention sur la croissance à l'instar des efforts entrepris par le COEQ dès le début des années 1960. Cette perspective de la croissance domine alors tout le discours du plan puisqu'il permet de justifier à terme la nécessité des solutions avancées. Paradoxalement, c'est sous l'angle de la contrainte environnementale de la disponibilité en eau que le Directeur général des eaux du ministère des Richesses Naturelles (MRN) justifie le plan. À ce chapitre, il souligne en effet, que :

«le développement du territoire desservi par le bassin de la Yamaska est sérieusement compromis du fait d'une pénurie d'eau et de l'état de pollution de cette rivière et de ses

tributaires» (Convocation et ordre du jour, par M. Slivitsky, Directeur général des eaux, MRN, 13 août 1968).

Dans cette perspective, le développement du bassin est interprété sous l'angle d'un rapport économie-ressource où la croissance économique, pour être maintenue, doit s'assurer d'un contrôle plus serré de la rareté de l'eau, reconnue comme variable indépendante et centrale à la régulation du développement dans la durée.

Ayant établi une telle relation, les planificateurs impliqués dans le plan Yamaska ne peuvent se limiter à un rôle palliatif à la crise du développement d'un bassin. En effet, ceux-ci désirent gérer l'ensemble du développement et développer l'ensemble du territoire à l'instar de l'effort déployé dans l'est du Québec avec le BAEQ. L'équipe de la Mission (technique) Yamaska constituée par décret gouvernemental, se donne ainsi pour mission d'assurer la croissance sur tous les plans, soit d'assurer par la maîtrise de l'eau :

«la satisfaction complète et simultanée des besoins en eau de ce territoire.»
(Convocation et ordre du jour, par M. Slivitsky, Directeur général des eaux, MRN, 13 août 1968).

Cette optimisation de la satisfaction n'est possible uniquement dans la mesure où il existe un plan d'ensemble et que celui-ci est mis en œuvre conformément à la volonté des planificateurs.

Recherchant une formule de type universaliste que l'on pourrait généraliser à l'ensemble des bassins québécois, la rivière Yamaska n'est qu'un cas-type à partir duquel on peut tester la gestion rationnelle de l'eau afin de l'exporter partout au Québec. Ce territoire est en effet perçu comme un vaste terrain d'essai à une normalisation québécoise de la gestion de l'eau puisque l'on considère que :

«dans ce bassin nous retrouvons l'éventail des problèmes que doit résoudre l'administration sur de nombreuses rivières du Québec... Cette rivière est typique de nombreuses rivières au Québec, et partant, celle qui nous permettrait le mieux la

réalisation du projet-pilote dans l'aménagement intégré des eaux.» (Convocation et ordre du jour, par M. Slivitsky, Directeur général des eaux, MRN, 13 août 1968).

La planification est aussi structurée par la logique de l'efficacité qui domine alors tout l'échafaudage de la fonction publique québécoise (voir chapitre 3). Dans cet esprit, le bassin est un choix judicieux puisque :

«La dimension du bassin nous permettra d'appliquer des solutions à court terme, c'est-à-dire d'ici cinq (5) ans.>> . Un avantage qui est renforcé parce qu' : <<Aussi, la somme des données disponibles est des plus satisfaisantes.» (Convocation et ordre du jour, par M. Slivitsky, Directeur général des eaux, MRN, 13 août 1968).

La Yamaska s'avère donc une opportunité d'action permettant d'étendre par la suite une logique de l'aménagement planifié de la gestion de l'eau, tout en respectant les principes de gestion rationnelle de l'action de l'état mis de l'avant au cours des années 1960 et au début des années 1970 tel que nous l'avons précisé au chapitre 3 :

Le rôle d'une équipe gouvernementale est aussi nécessaire alors que sur cette même base de l'efficacité on reconnaît, face à la gestion intégrée :

L'«incapacité financière et technique où se trouvent les collectivités locales d'y faire face en recourant à l'action coordonnée qu'impliquerait l'aménagement des eaux du bassin.» (Arrêté en Conseil no.2006, juillet 1968),

alors que, par ailleurs, on estime l'effort de planification désiré par la population puisque :

«de nombreux utilisateurs ont manifesté leur désir de voir le gouvernement intervenir en raison de la gravité des problèmes d'alimentation en eau potable et de pollution des eaux.» (Convocation et ordre du jour, par M. Slivitsky, Directeur général des eaux, MRN, 13 août 1968).

À l'époque, il est vrai que les questions de disponibilité et de qualité de l'eau préoccupent particulièrement Granby et Saint-Hyacinthe, les deux principaux centres urbains et industriels. Granby connaît des pénuries d'eau récurrentes l'été au cours des années 1960 et Saint-Hyacinthe envisage déjà l'implantation d'un réseau régionalisé d'alimentation et d'assainissement des eaux⁴⁵. (OPDQ, 1972a; REQ, 1970; REQ, 1968).

Toutefois, on aurait tort de croire que la contrainte de l'eau s'impose de soi et qu'elle constitue un enjeu typique des années 1960. En effet, comme le révèle d'une part Trépanier (1999) qui fait une chronique biographique du maire Boivin de 1939 à 1964 et d'autre part, la Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe (1998), l'eau s'est avérée une contrainte à plusieurs moments de l'histoire des principales villes industrielles du bassin. D'abord, dans le choix de l'établissement des premiers moulins à farine et à scie, puis de l'industrie textile et vestimentaire, des fonderies et de l'agroalimentaire. On ne peut donc affirmer que la contrainte environnementale s'impose de soi et justifie par elle-même le besoin de planifier et de réguler le territoire.

Un autre facteur non négligeable est le contexte politique particulier au territoire, à savoir la présence d'un premier ministre (Daniel Johnson) au Québec qui est natif de la région de Saint-Hyacinthe, y a fait ses études et y a été élu (Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, 1998). Celui-ci est d'ailleurs sensibilisé à la logique hydraulique puisqu'il a été auparavant ministre des Ressources hydrauliques entre 1958 et 1960 et ministre des Richesses naturelles (MRN) de juin 1966 à avril 1967 en plus d'être Premier Ministre (Morin, 1991)⁴⁶. Alors ministre du MRN, il entérine le projet d'une étude visant l'aménagement d'une partie du bassin de la Yamaska, étude réalisée par une firme d'ingénierie autrefois active dans le domaine de l'hydroélectricité (Niosi et al., 1990) et qui propose d'élargir l'aménagement à

⁴⁵ Les archives de Saint-Hyacinthe témoignent d'une abondance d'articles de presse en 1967 et 1968 concernant la qualité de l'eau de la rivière (Dossiers pollution de l'eau, no. 1 à 5).

⁴⁶ Ce lien qu'on peut établir entre le poste de premier ministre et celui de gestionnaire des ressources naturelles n'est pas fortuit si on reconnaît que tous les premiers ministres québécois des années 1960 (Lesage, Johnson, Bertrand), de même que Lévesque dans les années 1970, sont passés à un moment ou

l'ensemble du bassin de la Yamaska (The Shawinigan Engineering Co., 1967). Et puis, il y a les confrontations plus fréquentes avec Ottawa concernant le partage des pouvoirs (on se rappelle le slogan «souveraineté ou indépendance» de Daniel Johnson). Le choix d'un projet d'envergure pour l'époque, projet officiellement annoncé en 1968 peu de temps avant la mort de Johnson, permet alors d'affirmer la force de l'état québécois sur le territoire alors que le gouvernement fédéral envisage, dès 1968, la révision de sa politique régionale, une révision qui donnera lieu à la création d'un nouveau ministère du développement régional en 1969.

Enfin, l'importance de l'hydraulique comme symbole national à l'époque est également à souligner. Outre la nationalisation de l'hydroélectricité, le chantier Manic-5 entrepris au début des années 1960 et terminé en 1968 (qui deviendra la barrage Daniel Johnson), sera un catalyseur de l'image du québécois bâtisseur (Germain, 1996) et de la puissance de l'état québécois. Il est vrai qu'un barrage constitue un objet technique particulièrement imposant, massif et a priori durable sur le territoire. Le contrôle national des ressources véhiculé comme objectif collectif est aussi fort en vogue puisque le gouvernement Bourassa (seul Premier Ministre des années 1960 et 1970 à ne pas avoir été un ministre gestionnaire de ressources naturelles ou hydrauliques) s'empresse de lancer le projet de barrage de la Baie-James. De l'imaginaire on passe aux promesses alors que de tels ouvrages arrivent à mobiliser rapidement un nombre considérable de travailleurs (la Baie James est présentée par le premier ministre Bourassa en 1970, comme un projet de 100 000 emplois), promesses utiles à une action temporaire à contre-cycle des crises structurelles.

En résumé, la gestion de l'eau et le choix du territoire de la Yamaska se justifie par rapport à divers enjeux. Nous pouvons y déceler une volonté de réguler simultanément les crises locales de pénurie d'eau des principales villes du bassin, de renforcer la maîtrise de l'état québécois sur le territoire par delà des interventions ponctuelles, et d'insuffler un projet mobilisateur de l'économie du territoire et d'appuyer l'imaginaire d'un «état bâtisseur» à la fin des années

l'autre de leur carrière par un ministère en charge de ressources naturelles et hydrauliques (Morin, 1991).

1960. Enfin, tous ces éléments sont à situer dans le contexte général de logique ensembliste qui institue la planification d'ensemble comme mode d'intervention privilégié sur le territoire.

4.2 TERRITOIRE, POPULATION ET STRUCTURE ÉCONOMIQUE

La volonté politique d'instituer un nouveau mode de gestion de l'eau, tel que proposé par le plan Yamaska, implique dans un second temps la constitution d'un référent général qui cadre les problèmes et solutions à venir. Dans cette perspective, on trouve énoncé avec le plan Yamaska un ensemble de considérations tributaires d'une analyse rationnelle du territoire qui s'appuie sur une analyse des rapports structurels homme-environnement, une perspective qui rejoint celle mise de l'avant notamment par le Club de Rome au début des années 1970. Le plan va cependant un peu plus loin dans la mesure où il vise à s'ancrer sur un territoire particulier. Ce sont ces particularités de l'ancrage au territoire que nous voulons illustrer dans ce chapitre, modalités qui vont préciser comment la logique ensembliste du plan aborde la gestion de l'eau au sein de la Yamaska.

4.2.1 La prise en compte des conditions environnementales

Dans l'esprit du plan Yamaska, une certaine unité du territoire se dégage à travers la diversité des problèmes de l'eau. Cette unité est conditionnée par les facteurs environnementaux qui concourent à définir une certaine unité hydrologique axée sur le bassin versant. La gestion par bassin est donc postulée d'emblée comme référence spatiale qui va conditionner les éléments du plan Yamaska. Nous devons préciser ici que cette perspective, promue particulièrement par le MRN, s'éloigne d'une perspective régionaliste, soit tel que le BAEQ concevait le territoire. Cela dit, la volonté de maîtriser l'eau, de la régulariser et de la canaliser ne contredit pas le régime d'exploitation et d'accumulation des ressources en vigueur dans les deux cas. Le principe même de régularisation que l'on s'emploie à défendre à l'intérieur du plan (OPDQ,

1972a) cherche en effet à capitaliser sur une accumulation de l'eau en des lieux et des moments précis, à l'instar des autres pratiques relatives à la gestion des ressources naturelles.

Cette forme de capitalisation de l'eau nécessite toutefois une connaissance mieux arrimée sur les possibilités hydriques du territoire. À ce chapitre, les planificateurs prennent soin de décrire l'unité hydrographique et ses diverses composantes pour l'assimiler ensuite à un territoire global de gestion. C'est ainsi que les conditions du lieu sont d'abord assimilées à l'idée de conditions et de contraintes biophysiques du territoire.

D'abord, c'est la superficie totale du bassin versant, de l'ordre de 1 896 milles carrés (4 784 km²), qui est présentée comme première limite d'intervention. Les frontières du bassin sont ensuite fixées : le bassin est bordé au sud et à l'ouest par le bassin de la rivière Richelieu, à l'est par le bassin de la rivière Saint-François et au nord par le fleuve Saint-Laurent (OPDQ, 1973; Primeau et Grimard, 1990a)⁴⁷. L'action corrélative à l'aménagement rationnel du bassin sera le Saint-Laurent, un cours d'eau navigable d'abord soumis à l'action du gouvernement fédéral avec lequel le MRN et la Régie des eaux du Québec sont déjà impliqués⁴⁸. Les limites globales du bassin étant établies, il reste à en préciser les sous-unités de gestion plus facilement assimilables à une intervention rationnelle (priorité des lieux, séquences des interventions, précisions quant aux modalités d'intervention).

À ce chapitre, il est important de préciser les unités topographiques dont l'incidence est majeure non seulement sur le circuit des eaux, mais aussi sur les possibilités en termes d'activités économiques. La première unité que l'on rencontre en partant de l'amont vers l'aval du bassin est la section des Appalaches (plateau appalachien), une chaîne montagneuse qui traverse l'Etrie jusqu'à la péninsule gaspésienne, au sein de laquelle on retrouve notamment les municipalités de Waterloo et Lac Brome, de même que les monts Shefford et

⁴⁷. Les coordonnées sont de 46 degrés 05 minutes à 45 degrés 05 minutes de latitude nord et 72 degrés 10 minutes à 73 degrés 10 minutes de longitude ouest (Primeau et Grimard, 1990a).

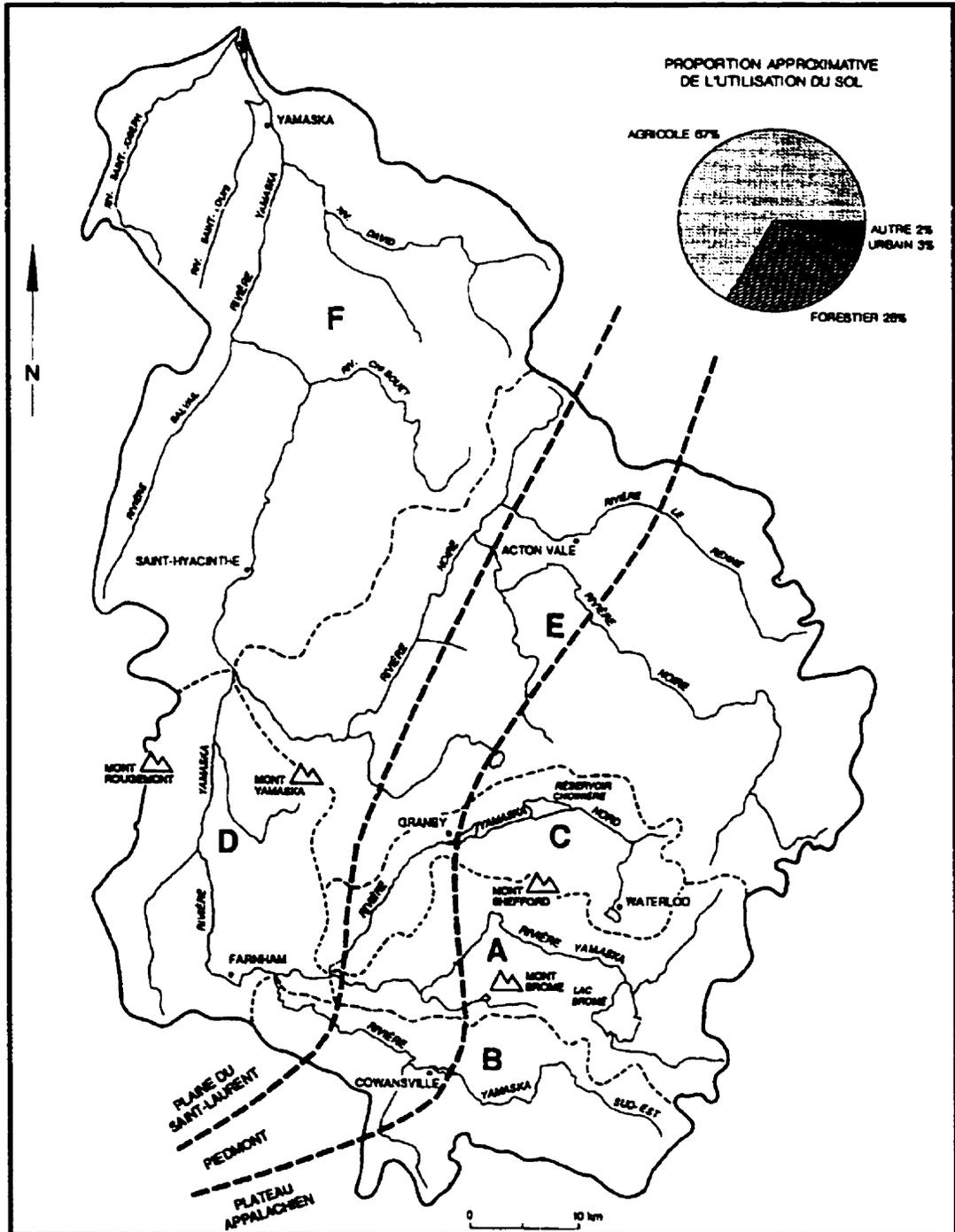
⁴⁸ Dans les années 1970, le Saint-Laurent fait l'objet d'une première série d'études biophysiques dont les résultats seront publiés quelques années plus tard (voir Comité d'étude sur le Saint-Laurent, 1978).

Brome, territoires dominés en bonne partie par des activités de récréation et de villégiature. En second lieu et plus en aval, on remarque une zone de piedmont présentant un relief ondulé à fortement ondulé selon l'endroit. Le piedmont forme une bande d'une dizaine de kilomètres de terres se prolongeant du nord au sud et qui rejoint les municipalités d'Acton Vale (plus au nord), de Granby (vers le centre) et de Cowansville (plus au sud) où diverses activités de transformation ont lieu. Enfin, la zone des basses terres du Saint-Laurent couvre la majeure partie du bassin et présente une surface relativement plane. Y sont localisées les municipalités de Farnham (sud), de Saint-Hyacinthe (vers le centre) et de Yamaska (la plus au nord), municipalités qui ont d'abord connu une croissance liée aux activités agricoles (figure 4).

Outre ces grandes unités territoriales, la planification de la gestion de l'eau nécessite une bonne connaissance de la hiérarchie des cours d'eau. La conception des ouvrages repose en effet en bonne partie sur cette connaissance dans la mesure où la taille des infrastructures se définit en fonction du débit des rivières. Cette variable est stratégique pour l'aménagement du bassin puisque les cours d'eau qui présentent les plus forts débits sont aussi ceux qui ont soutenu les villes les plus peuplées du bassin. Dans cette perspective, la croissance des villes demeure liée à la taille des cours d'eau et au débit disponible.

Ce lien territorial, les auteurs du plan Yamaska le présente de la manière suivante. Au sud, la rivière Yamaska sud-est ($8,85 \text{ m}^3/\text{sec}$) baigne la ville de Cowansville avant d'atteindre plus en aval la rivière Yamaska (principale) à la hauteur de la municipalité de Farnham. Un peu plus au nord, la rivière Yamaska-Centre ($9,63 \text{ m}^3/\text{sec}$), qui origine du lac Brome, passe près de la municipalité de Bromont et rejoint la Yamaska-Nord avant de se coupler avec la Yamaska sud-est. Troisième rivière importante, la Yamaska-Nord ($5,48 \text{ m}^3/\text{sec}$) qui reçoit l'eau du lac Waterloo, traverse la municipalité de Waterloo, puis la ville de Granby et se joint à la Yamaska-Centre. La rivière Noire ($27,36 \text{ m}^3/\text{sec}$) et le ruisseau Le Renne, qui traverse la municipalité d'Acton Vale, se rencontrent et forment une jonction près d'une dizaine de kilomètres en amont avant d'atteindre la ville-centre du bassin: Saint-Hyacinthe. Cette dernière

Figure 4
 BASSIN VERSANT DE LA RIVIÈRE YAMASKA : RÉSEAU
 HYDROGRAPHIQUE ET PHYSIOGRAPHIQUE



Source : Primeau et Grimard (1990a). Estimé de 1988-1989.

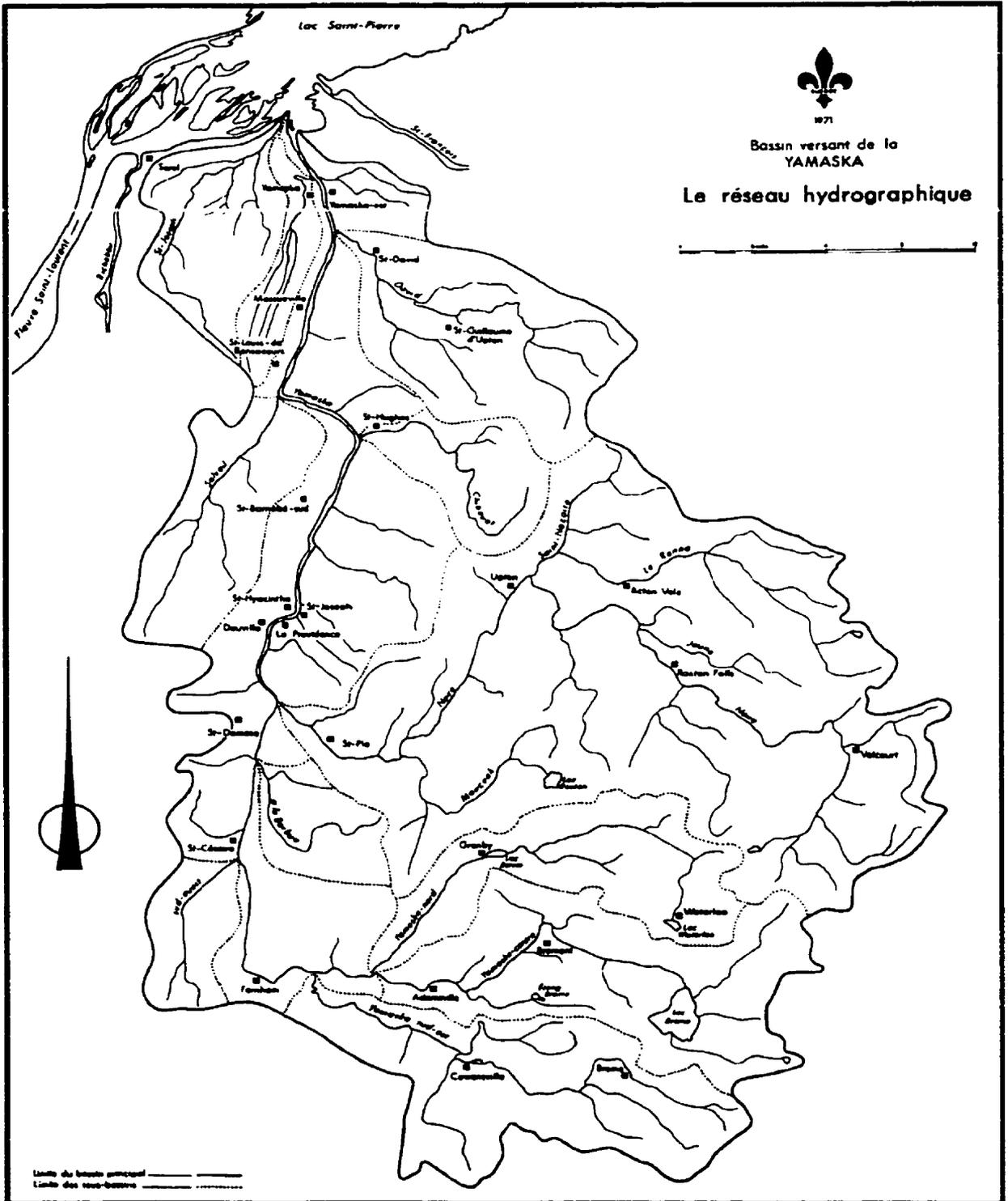
est localisée le long de la rivière Yamaska principale (82,96 m³/sec) qui canalise l'ensemble des débits partiels des rivières précédemment citées (Primeau et Grimard, 1990a).

En plus de ces principaux affluents, on compte aussi un certain nombre de rivières qui, compte tenu de leur faible débit, peuvent présenter un intérêt particulier dans la mesure où des activités agricoles les bornent (Primeau et Grimard, 1990a). Il s'agit des rivières de Saint-Louis, Saint-Joseph, Chibouet, Salvail, David, Saint-Nazaire et Yamaska sud-ouest et Mawcook. Elles sont pratiquement toutes localisées dans la partie plane du bassin, sauf la rivière Mawcook qui traverse la zone de Piedmont (figure 5). Ces rivières complètent la description de l'unité hydrographique qui est visée (figure 6).

Après cette première description passablement statique du bassin, les planificateurs indiquent que l'ensemble des rivières du bassin connaissent d'importantes fluctuations de débits d'écoulement attribuables aux variations climatiques, variations que l'on se doit de considérer dans la perspective d'une régularisation des eaux. Aussi, le profil réalisé pour Farnham donne une indication des variations saisonnières que connaissent ces rivières. Comme on le voit sur la prochaine figure (figure 7), le débit mensuel moyen est maximal au printemps, débit auquel on associe des problèmes d'inondations et minimal en été où se produisent les périodes de relative sécheresse. Le bassin connaît donc de fortes pluies printanières associées au dégel de l'hiver avec des périodes d'étiage sévères l'été. La rareté de l'eau, modulée selon un cycle saisonnier, rend plus difficile une consommation d'eau uniformisée dans le temps et l'espace tel que le plan et l'équipe du plan le désire.

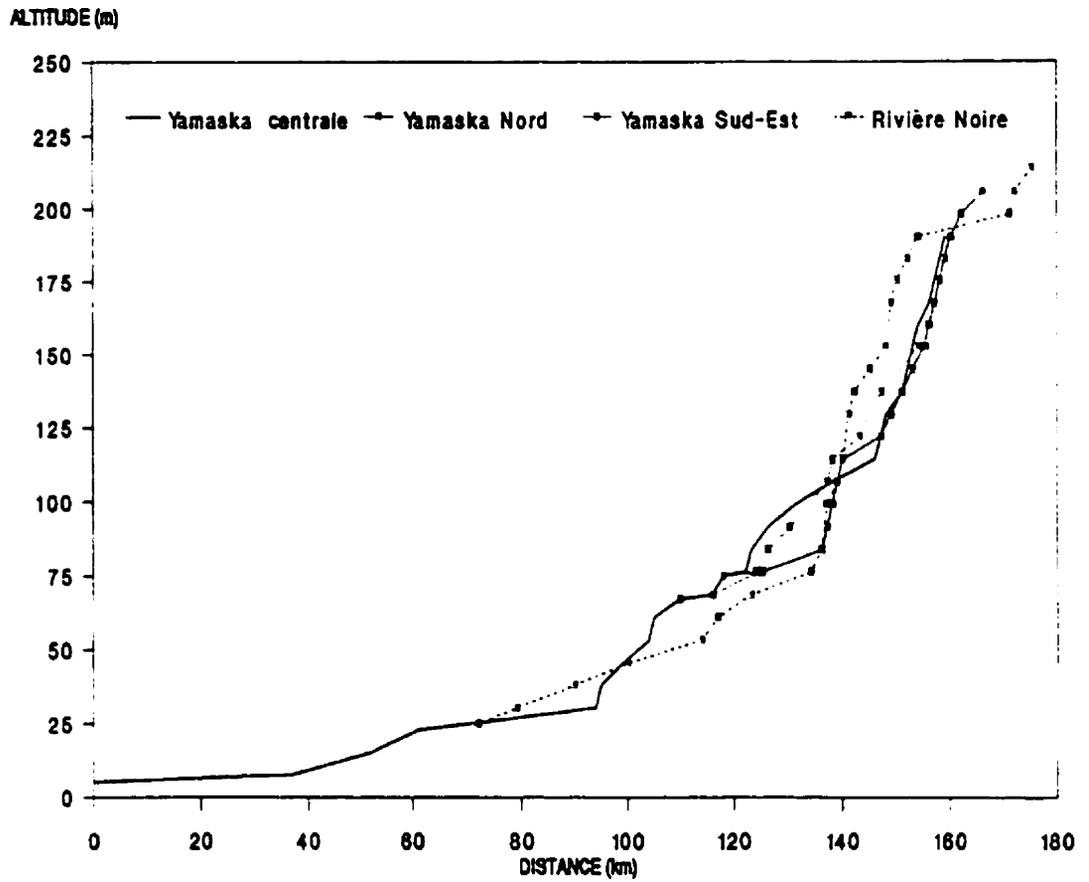
Aux contraintes hydriques s'ajoutent les particularités pédologiques des sols du bassin dont on doit aussi tenir compte. Ainsi, les sols du bassin sont plus riches dans la partie des basses terres (dépôts argileux, sableux et silteux laissés par la mer de Champlain) là où l'agriculture s'est essentiellement développée. C'est dans cette portion du bassin que le nombre de degrés-jour y est le plus élevé, ce qui en fait l'un des secteurs les mieux desservis par l'énergie solaire

Figure 5
LE RÉSEAU HYDROGRAPHIQUE



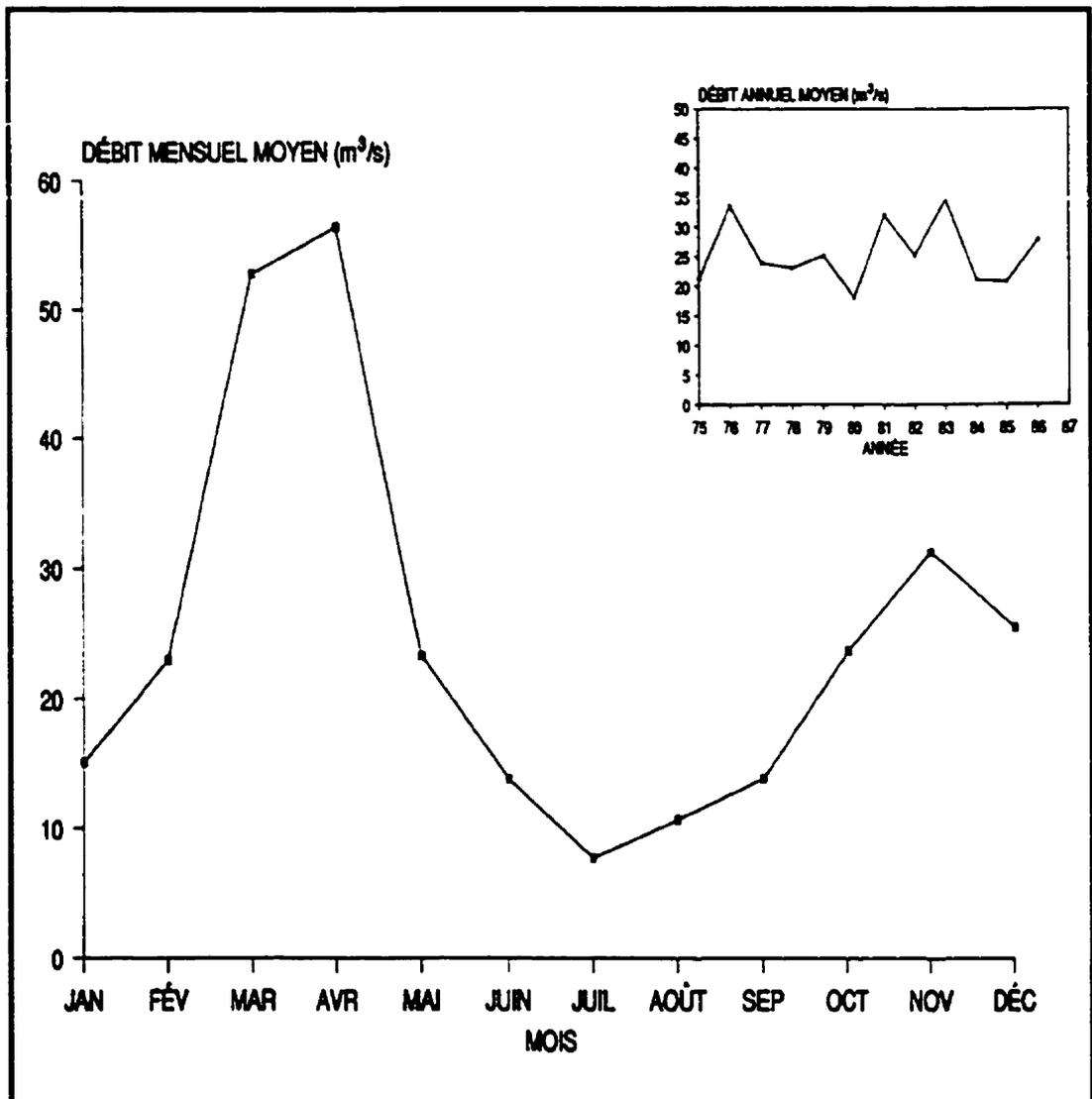
Source : OPDQ (1972a), carte n° 2.

Figure 6
PROFIL EN LONG DE LA RIVIÈRE YAMASKA ET DE SES PRINCIPAUX
TRIBUTAIRES



Source : Primeau et Grimard (1990a).

Figure 7
ÉVOLUTION DES DÉBITS MENSUELS ET ANNUELS MOYENS À LA
STATION DÉBITMÉTRIQUE DE FARNHAM (RIVIÈRE YAMASKA)



Source : Primeau et Grimard (1990a).

au Québec. Au moment où la Mission Yamaska amorce ses travaux, le secteur à proximité de Saint-Hyacinthe totalise en effet plus de 3600 degrés-jour annuellement selon les relevés historiques établis entre 1949 et 1968 (OPDQ, 1972a). La présence d'une agriculture privilégiée par le climat devra donc être respectée.

Dans la partie haute du bassin, la topographie est par contre plus accidentée et la géologie y est marquée par de nombreuses failles. Cette zone étant plus difficile à cultiver, elle est demeurée boisée pour une bonne part. Les forêts de type mixte offrent une disponibilité limitée en matière ligneuse de feuillus (dominants) et de conifères⁴⁹. Cette disponibilité limitée par la topographie l'est également par l'exploitation antérieure du territoire. Réalisé plusieurs années après le plan Yamaska, le bilan de l'exploitation des forêts dans les cantons de l'est révèle que des problèmes de surexploitation des forêts sont apparus de manière plus évidente dans cette région et cela, avant plusieurs autres régions (Commission sur la protection sur les forêts, 1991). Selon ce même constat, nous pouvons estimer qu'au cours des années 1960 les efforts de reboisement sont fort peu présents au sein du territoire. L'exploitation des forêts, peu abordée par les planificateurs, n'est prise en compte au sein du plan qu'à titre marginal si on compare ce secteur à l'agriculture.

4.2.2 La croissance et la structure industrielle du territoire

Aux conditions de la ressource s'ajoutent celles de la structure économique, dimension que l'OPDQ qui en coordonne l'analyse considère pour sa part centrale au plan Yamaska. Dans cette perspective, c'est le rythme propre de l'activité économique que les planificateurs veulent dégager afin de voir dans quelle mesure et de quelle manière le contrôle de la ressource doit être assuré. Bien que la compréhension du développement s'inscrit dans la logique des étapes de la croissance économiques à l'instar de l'analyse du BAEQ (chapitre 3),

⁴⁹. Pour la région de l'Estrie, la Commission sur la protection des forêts (1991) souligne que l'industrie est surtout composée de nombreux petits producteurs privés. Parmi ceux-ci, la Commission estimait qu'environ 2500 d'entre eux étaient plus actifs (sur quelques 10 000) et que les feuillus représentaient les six dixièmes de la récolte annuelle.

le territoire du bassin est déjà pénétré par l'industrie et a, depuis plusieurs décennies, amorcé son décollage dans l'esprit des étapes de la croissance de Rostow.

Nous devons souligner ici qu'une bonne partie du bassin a connu l'influence de développeurs américains et anglais (Société d'histoire de la Haute-Yamaska, 1999) parce que développé à l'initiative du régime anglais. À cette époque, les maires de plusieurs villes en émergence de la haute Yamaska sont des industriels ou des commerçants. Dans le cas de Granby, ce sont des industriels très progressistes si on prend l'exemple de Horace Boivin, qui s'est confronté à la fois au pouvoir politique canadien et au clergé (Trépanier, 1999). Le maire Trépanier qui lui succède en 1964, et qui occupera ce poste pendant plusieurs décennies, n'hésite pas à souligner, lors d'un entretien à une revue française, que Granby est d'abord une ville américaine qui a su se développer sans le clergé et l'état (Ecrement et Huruguen, 1981). Le même commentaire pourrait sans doute être fait pour l'ensemble des cantons du bassin.

En ce qui a trait à la partie basse du bassin, dominée par Saint-Hyacinthe, celle-ci a été marquée de prime abord par la colonisation française (les seigneuries), le clergé, qui y établit un diocèse et concentre plusieurs communautés religieuses, et par le développement de l'agriculture qui dans les années 1990, fera de cette ville la capitale de l'agroalimentaire au Québec (Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, 1998). Cela n'empêche toutefois pas le fait que le premier maire de Saint-Hyacinthe est un seigneur relativement libéral et moderniste pour l'époque (L. A. Dessaulles en 1849) (Lamonde, 1994). Le profil des autres maires s'avère par la suite relativement diversifié comparé à Granby (avocat, médecin, coroner, libraire même, etc.). Néanmoins, la ville est à l'avant-garde de l'urbanisation puisque l'un des maires du 20^{ème} siècle (T.D. Bouchard) a été membre fondateur de l'union des municipalités de la province de Québec, ministre des Affaires municipales et de la Voirie et qu'il a proposé pour la municipalité de Saint-Hyacinthe la municipalisation de l'hydroélectricité et l'élargissement de la base financière des villes en taxant les commerces et les édifices du clergé (Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, 1998). Le territoire

présente donc déjà une certaine assise qui n'entre pas a priori en contradiction avec la volonté des planificateurs d'assister ou d'accentuer le développement et la modernisation des villes et de l'industrie.

Contrairement à une intervention incrémentielle qui a généralement marqué le territoire, les planificateurs proposent toutefois une intervention s'appuyant sur une anticipation des besoins. Dans cette perspective, les planificateurs également sensibles à l'idée de croissance, vont porter une attention particulière à la démographie et à la structure économique qui, ensemble, définissent les besoins en eau actuels et à venir sur le territoire.

Au niveau démographique, on constate qu'en 1966 la population du bassin totalise environ 205 000 personnes. Si ce nombre apparaît relativement modeste, on est frappé par le fait qu'entre 1941 et 1966, la population a presque doublé dans la zone appalachienne (comtés ou parties de comtés de Shefford, Bromé et Missisquoi), alors qu'elle s'est accrue de près d'une fois et demie pour les comtés ou parties de comtés de Saint-Hyacinthe, Rouville et Richelieu. Ailleurs, soit dans les comtés ou parties de comtés de la région plus agricole (Yamaska, Drummond, Bagot), la population a progressé plus lentement (16 % environ) au cours de la même période. Quant à la portion du comté d'Iberville qui concerne le bassin, la population est demeurée à peu près stable (voir figure 8). Dans l'ensemble, on y dénote une tendance à l'accroissement démographique que l'on désire maintenir sinon accentuer à l'aide des interventions planifiées.

Dans l'esprit de l'OPDQ chargé des prévisions démographiques et socio-économiques préalables aux propositions d'aménagement, le bassin est en raison de sa complémentarité à la région montréalaise particulièrement appelé à croître. Ainsi, les 377 000 personnes envisagées pour l'an 2001 représentent une croissance anticipée de 83 p.100 de la population de 1966 sur un horizon de 35 ans. L'OPDQ reconnaît cependant que sur la base de l'évolution démographique antérieure, la croissance n'est pas la même partout sur le territoire. À ce

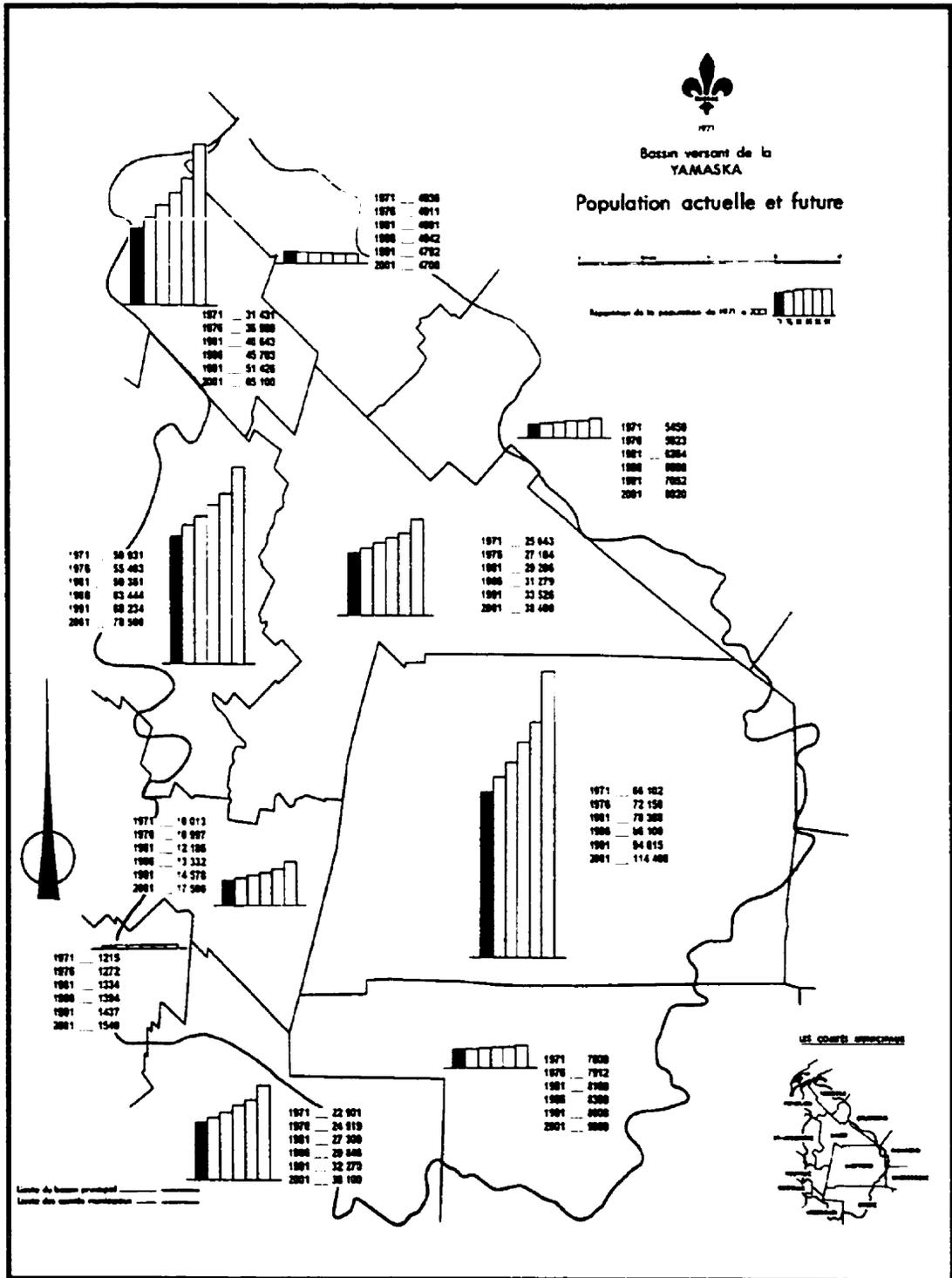
chapitre, ce sont particulièrement les villes principales du bassin qui sont appelées à justifier les aménagements (Saint-Hyacinthe, Granby, Cowansville, Farnham, Waterloo, Acton Vale, Valcourt). Ces villes, qui regroupaient un peu plus de 50,3 p.100 de la population du bassin en 1966, totaliseraient 63,7 p.100 de la population totale du bassin en 2001 selon les prévisions (OPDQ, 1972a) (figure 8). Les villes sont en effet reconnues comme le lieu privilégié de la croissance économique.

Couplé à cette évaluation du facteur démographique, l'OPDQ envisage un développement économique de rattrapage propre aux «régions rurales qui tendent vers l'industrialisation» (OPDQ, 1972a, p.33) comme c'est le cas pour le bassin Yamaska. L'évolution de la main-d'œuvre que l'on détermine à partir de scénarios développés pour la région de Montréal (Horizon 80) indique ainsi un accroissement particulièrement rapide dans les comtés de Saint-Hyacinthe (ville de Saint-Hyacinthe) et de Shefford (Granby, Waterloo, Cowansville, Valcourt), là où l'on estime qu'il existe une dynamique urbaine.

En termes de résultats et pour l'ensemble du bassin, le changement de la structure économique appréhendé est le suivant : baisse majeure de la proportion de l'emploi dans le secteur primaire dont l'agriculture représente à peu près l'essentiel, légère baisse du secteur secondaire, croissance importante du secteur tertiaire (tableau 1). Ces secteurs étant liés, il faut les appréhender comme une totalité qui se révèle sous la forme d'une tertiarisation annoncée de l'économie du territoire, un mouvement à l'intérieur duquel va se structurer le plan Yamaska.

En ce qui a trait au secteur primaire d'abord, on conçoit que l'agriculture puisse se maintenir et même croître compte tenu notamment de l'important marché montréalais de consommation des produits du bassin à proximité. La spécialisation des cultures favorise en effet un accroissement sinon en volume, du moins en valeur. Déjà en 1966, l'agriculture s'avère relativement rentable par rapport au reste du Québec. Ainsi, le revenu brut à l'hectare est de

Figure 8
POPULATION ACTUELLE ET FUTURE (1971-2001)



Source : Adapté de OPDQ (1972), carte n° 9.

Tableau 1

PROJECTIONS DE LA RÉPARTITION DE L'EMPLOI SELON LES SECTEURS ÉCONOMIQUES DANS LE BASSIN DE LA YAMASKA

Année	Secteur primaire (%)	Secteur secondaire (%)	Secteur tertiaire (%)	Total (%)
1961	22,5	41,4	35,7	100,0
1971	14,6	40,7	44,7	100,0
1976	12,1	39,8	48,1	100,0
1981	9,9	38,4	51,7	100,0
1986	8,8	38,2	53,0	100,0
1991	7,7	36,9	55,4	100,0

Source : tiré de OPDQ (1972a), tableau 9.

Remarque : Les comtés de Drummond et d'Iberville sont exclus parce qu'ils recouvrent à peine le bassin versant de la Yamaska.

près de 26 p.100 supérieur à la moyenne provinciale et la superficie moyenne par exploitant de 15 p.100 plus étendue.

Le bassin concentre aussi 9,8 p.100 des terres en culture au Québec, 10,6 p.100 du cheptel laitier, 13,9 p.100 du troupeau porcin et 14,5 p.100 de la volaille produite (OPDQ, 1972a). Également, le pourcentage de terres propices à l'agriculture (catégorie 1) totalise 52 p.100 de l'ensemble du bassin. L'agriculture présente donc un apport non négligeable du territoire à l'économie de Montréal et du Québec dans son ensemble, d'où cette volonté de faciliter l'irrigation et le drainage des terres agricoles (OPDQ, 1972a).

En ce qui concerne le secteur secondaire, on envisage une déconcentration des activités de Montréal vers la sous-région sud dont font partie plusieurs municipalités du bassin. La ville de

Granby, en particulier, canalise la moitié de l'activité manufacturière des comtés ou parties de comtés de Brome, Missisquoi et Shefford inclus dans le bassin. Granby, qui connaît des problèmes d'alimentation en eau depuis le début des années 1960, doit donc faire l'objet d'une priorité sur ce plan afin de ne pas ralentir l'expansion industrielle (OPDQ, 1972a, p.58). Granby s'inscrit à ce chapitre comme un des lieux de diffusion du développement économique dans la mesure où une véritable politique de déconcentration industrielle est poursuivie par le gouvernement québécois.

Dans le cas de Saint-Hyacinthe, qui constitue l'autre pôle économique reconnu au sein du bassin par l'OPDQ, on estime que sa structure économique l'entraîne vers un renforcement du secteur tertiaire des services. La tertiarisation de l'économie a donc comme principal foyer la ville de Saint-Hyacinthe qui assure ainsi un relais privilégié aux services gouvernementaux qui se multiplient à la faveur des diverses politiques sectorielles de la fin des années 1960. Mais même les services ont besoin d'être protégés des contraintes hydriques. Non seulement envisage-t-on une protection accrue contre les inondations, mais aussi une meilleure adduction d'eau dans la ville (OPDQ, 1972a).

La ville de Sorel, initialement considérée par le plan Yamaska et localisée à l'embouchure de la rivière Yamaska et du fleuve Saint-Laurent, présente pour sa part une industrie métallurgique très active. Cette industrie s'articule essentiellement dans l'axe Montréal-Tracy d'où, après réflexion, son abandon au sein du plan Yamaska. L'OPDQ s'intéressera toutefois peu à ce secteur avant 1977 alors que les enjeux économiques sont remis à l'avant-scène avec la possibilité d'un contrôle environnemental des principaux secteurs industriels du Québec très présents en bordure du fleuve (voir Comité d'étude sur le Saint-Laurent, 1978).

La stimulation de l'activité économique visée par le plan Yamaska n'est toutefois pas fermée à des objectifs d'équité du revenu. En effet, l'OPDQ envisage aussi la possibilité d'un rapprochement du revenu moyen des résidents du bassin avec la moyenne québécoise.

L'OPDQ (1972a) souligne à cet effet que les niveaux de salaires par comté au sein du bassin de la Yamaska sont pour une bonne part inférieurs à cette moyenne, particulièrement dans le comté de Bagot où le niveau du revenu correspond à 67 p.100 de la moyenne provinciale en 1965 (voir tableau 3, OPDQ, 1972a, p.45). Dans cette perspective du plan, l'évolution structurelle de l'économie est un gage de bien-être économique pour les collectivités locales.

En résumé, nous pouvons affirmer que le plan Yamaska est certes un outil de gestion de l'eau dans la mesure où il cherche à lever l'hypothèque territoriale liée à la rareté relative de l'eau, mais il demeure avant tout un nouveau mode d'intervention ensembliste sur le territoire avec, pour double finalité, la croissance économique à l'intérieur d'un territoire lié à l'économie montréalaise, et la modernisation des services d'eau en appui aux divers secteurs qui structurent l'économie du bassin.

4.3 LOGIQUE ENSEMBLISTE À TENDANCE URBAINE DU PLAN YAMASKA

La logique ensembliste outre sa portée globalisante face au territoire, s'impose comme une approche déterminée par des considérations d'abord urbaines. Déjà dans la section précédente, nous avons soulevé le lien étroit entre l'économie du bassin et celle de Montréal, lien qui dans l'esprit des planificateurs est structurant de l'aménagement du bassin. Dans le but de pousser un peu plus l'analyse, nous voulons indiquer comment les éléments du plan s'inscrivent encore davantage dans une logique de l'aménagement urbain du bassin. Nous remarquons en particulier que les planificateurs établissent plusieurs jonctions entre l'expansion des villes et la croissance économique, jonctions qui supposent une lecture à plusieurs niveaux de la dynamique urbaine du bassin.

Comme premier niveau de lecture, nous pouvons soulever le fait que les auteurs du plan Yamaska situent le bassin Yamaska d'emblée comme un milieu structuré autour de «centres

intermédiaires» ou de «villes satellites», notions affirmées de manière plus évidente dans des travaux ultérieurs réalisés sous la gouverne de l'OPDQ (voir OPDQ, 1977; Desrosiers et al., 1977; Fauteux, 1981; 1977) (figure 9) et qui indiquent que par delà les limites hydrographiques, une réalité urbaine se surimpose au territoire. Cette réalité, dans la perspective du plan et de l'OPDQ qui a pris les commandes de ce plan à partir de 1969, c'est le rapport de dépendance qu'entretient le bassin Yamaska en regard du pôle montréalais. Selon cette lecture, le lieu d'aménagement qu'est le bassin Yamaska n'est pas un lieu autonome en plein contrôle de son développement et nécessite en fait une intervention centralisée à un niveau supérieur de gestion, cela même si les principaux centres urbains du bassin sont des entités dynamiques.

Un second niveau de lecture du plan transpose le rapport de dépendance au niveau de la dynamique urbaine-rurale alors que les planificateurs reconnaissent une domination des villes sur l'espace rural au sein même du bassin. Les planificateurs estiment en effet que les villes constituent le lieu privilégié de la croissance régionale, d'où une anticipation de la croissance démographique plus élevée en milieu urbain. Dans cette perspective, le plan fait état que la population en réseau (desserte par un réseau d'adduction d'eau) devrait croître de 2,1 p.100 par année alors que la population hors réseau, en zone rurale, devrait décroître de 1 % par an (OPDQ, 1972a, p.189). Pour l'industrie, également présente sur le territoire urbain, le plan Yamaska prévoit une croissance régulière associée au réseau d'alimentation. Donc, la ville, lieu de développement privilégié en résonance avec la métropole montréalaise, attire nécessairement la population et l'industrie alors que la contrainte d'eau peut y être plus facilement être gérée.

La domination des villes est également attestée par la perception des problèmes de l'agriculture. Pour les planificateurs, la croissance de l'irrigation est essentiellement attribuable au développement de l'horticulture étroitement liée au marché montréalais (et aux banlieues)

demandeur d'aménagement paysager⁵⁰. Le poids des villes est également attesté dans le cas du drainage agricole proposé par le plan Yamaska, puisque le fait d'étendre la période de récolte augmente le volume des produits et permet ainsi une baisse des prix des produits agricoles.

Un troisième niveau de lecture du plan soulève la dynamique espace de travail-espace de loisir alors que les planificateurs soulèvent l'affirmation d'un lien récréatif entre l'espace montréalais et le bassin de la Yamaska. À ce chapitre, Saint-Hyacinthe n'est plus qu'à une heure de voiture de Montréal à la suite de la construction d'un récent lien autoroutier (autoroute reliant Montréal à Québec) (OPDQ, 1972a, p. 69), tout comme Granby et Waterloo d'ailleurs, desservies pour leur part par la récente autoroute des Cantons de l'est qui relie Montréal à Sherbrooke. La croissance des activités nautiques et de la pêche sportive est, dans l'esprit des planificateurs, liée principalement à la proximité du pôle montréalais d'où proviennent de nombreux villégiateurs (OPDQ, 1972a). Enfin, l'intérêt de critères de qualité d'eau que l'on soulève dans le plan Yamaska (figure 10), répond à la volonté d'assurer une offre de qualité à ces villégiateurs dont on remarque la forte croissance dans les années 1960, et dont les exigences en matière d'accès à l'eau sont plus élevées qu'en milieu rural où il ne se pratiquerait que très peu ce type d'activités.

Enfin, les solutions mises de l'avant pour la gestion des eaux interpellent particulièrement le milieu urbain. Lorsqu'il est question de l'extension des réseaux d'adduction ou de stations d'épuration (ou d'assainissement) des eaux usées, ce sont avant tout les villes qui sont concernées, là où la valeur anticipée des dépenses est la plus élevée. Lorsqu'il est question de régularisation aux fins d'alimentation, de protection des propriétés riveraines ou de récréation, ce sont aussi les villes qui sont visées. Les ouvrages de régularisation sont en effet pensés avant tout pour des villes comme Saint-Hyacinthe (mur de protection contre les inondations)

⁵⁰. Malgré l'incertitude face à la demande, on estime la croissance globale de la demande à 10 % par année entre 1969 et 1979, puis à 20 % par année de 1980 à 2001 (OPDQ, 1972a, p.192-194).

et Granby (barrage en amont de la ville). La lecture des services publics que nous pouvons faire du plan Yamaska révèle aussi un intérêt plus marqué envers les villes.

Compte tenu de ces multiples niveaux de lecture du plan Yamaska, nous pouvons considérer que le plan Yamaska s'appuie sur une logique urbaine qui pénètre la manière de comprendre le territoire, ainsi que la manière de poser les problèmes et d'articuler des solutions selon un ensemble relativement cohérent. Dans ce contexte, la logique ensembliste telle que véhiculée par le plan Yamaska constitue un mode de régulation qui s'appuie au moins autant sur la dynamique des villes que sur l'environnement biophysique et propose une jonction naturalisée entre la présence de l'eau comme ressource et les besoins des villes.

4.4 CONCLUSION

Le plan Yamaska constitue une avancée particulièrement significative de la logique ensembliste sur le territoire. D'abord un lieu d'intérêt pour le MRN, pour le premier ministre Johnson et ceux qui estiment nécessaire de maîtriser davantage la dynamique de l'espace québécois (4.1), le plan Yamaska est en même temps le résultat d'un effort de conception rationnel de la gestion du territoire et d'une opportunité contextuelle d'action sur le territoire. Comme le démontre cette première section du chapitre 4, la logique ensembliste nécessite pour s'ancrer au territoire, un contexte de justification et de légitimation appuyé particulièrement sur un acteur institutionnel promoteur de projets, un décideur politique central et un contexte qui atteste de la validité du projet par rapport à certaines valeurs collectives qui dans le cas présent, concerne la maîtrise québécoise du développement.

Un autre intérêt du plan Yamaska est qu'il révèle un mode d'articulation du réel qui s'appuie à la fois sur une certaine compréhension des conditions du lieu couplant l'environnement, la population et l'économie (4.2). Particulièrement, la logique ensembliste suppose une

conception structurée du territoire qui fait appel à un certain nombre de relations fonctionnelles entre des variables que l'on reconnaît comme étant déterminantes du développement. À ce chapitre, le développement étant d'emblée posé en lien avec la contrainte hydrique, l'efficacité de l'aménagement suppose une connaissance précise et étendue des conditions hydrologiques du lieu à la fois statiques et dynamiques, puis sur le court, le moyen (saisons) et le long terme. Il en va de même de la connaissance des variables démographiques et structurelles qui se surimposent au territoire.

À partir de cette analyse, le plan vise à accélérer le développement du bassin en lien avec la dynamique montréalaise. Les planificateurs peuvent compter sur un territoire déjà soumis aux forces de l'urbanisation et de l'industrialisation, comme c'est le cas de Saint-Hyacinthe et de Granby. Néanmoins, les planificateurs, et particulièrement l'OPDQ, veulent mieux accorder le rythme du développement du bassin avec celui du pôle montréalais et assurer ainsi une plus grande fluidité de la transmission du développement aux villes satellites du bassin. Par ce biais, la logique ensembliste véhicule une harmonisation du développement des territoires à l'intérieur d'une perspective globale de croissance économique.

Cette harmonisation évite toutefois de soulever la dialectique du développement, à savoir la relation de dépendance entre le bassin et la région montréalaise (4.3). L'asymétrie du développement n'est pas questionnée puisque les planificateurs supposent que la croissance peut rayonner sur le bassin sans menacer l'ordre territorial préétabli. Le territoire a donc un rôle essentiellement passif et son analyse par les planificateurs fait ressortir un ensemble limité de variables articulées selon un schème ressource-population-structure économique visant à lever les contraintes de la croissance. La planification proposée, qui permet en principes d'anticiper le développement et de proposer des solutions rationnelles et optimales, peut donc lever l'hypothèque de la rareté de l'eau, tout en supportant la croissance modulée selon la structure économique propre au bassin, telle qu'analysée par les planificateurs. Ce qui suppose évidemment certains postulats de l'approche rationnelle encore opératoires aujourd'hui, à

savoir la capacité de bien percevoir l'écart entre l'état des contraintes environnementales du territoire et l'état désiré, que la dynamique territoriale peut être maîtrisée et que cette maîtrise doit être planifiée dans le temps et l'espace.

La planification relativement à la Yamaska c'est aussi et de manière particulière, un travail d'anticipation structuré qui donne prise à des projets et à des aménagements précis. En effet, s'il n'est plus question d'objectifs macro-économiques régionaux comme à l'époque du BAEQ, notamment parce que le territoire n'a pas cette capacité d'autonomie qui rendrait pertinent de tels objectifs, dans le cas de la Yamaska la dynamique exogène au bassin est intégrée par le biais de prévisions qui tiennent compte de la dynamique de la dépendance entre l'économie du bassin et celle de Montréal qui façonne le développement des villes, de l'agriculture et de la récréation au sein du bassin. Alors que la fonction première du plan est d'accompagner la croissance montréalaise, il n'est pas étonnant de constater qu'un seul scénario de prévisions est retenu concernant l'évolution de la démographie et de l'économie du bassin et que les prévisions de la demande en eau sont ensuite subordonnées à la prévision normalisée d'une croissance de l'économie et de la population du bassin.

Malgré sa portée globalisante, le plan est aussi le produit de multiples acteurs institutionnels qui, à l'étape de conception et malgré les tensions plus vives entre l'OPDQ et le MRN, ont réussi à s'entendre sur une manière de structurer les problèmes qui puisse agencer un ensemble de solutions autrement présentées comme des interventions ponctuelles et disjointes. Ainsi, si le plan table sur les formes de savoirs et de savoirs-faire disponibles au sein de l'état québécois, il propose par ailleurs une vision à plus long terme des interventions, accompagnée d'une programmation budgétaire quinquennale (trois termes quinquennaux sont initialement prévus entre 1973 et 1987 selon l'OPDQ, 1972a) qui prévoit une séquence harmonisée des interventions et une structure de coordination et de commande apte à réaliser l'ensemble des propositions selon les particularités techniques précisées par le plan, une structure pré-définie des coûts et un échéancier fixe. La logique du plan Yamaska, qui rejoint celle d'une

perspective ensembliste de type *comprehensive*, impose de fait une faible marge de manoeuvre pour la mise en œuvre et suscite des attentes élevées quant à la capacité de contrôle de ces événements dans le temps.

En fait, cette proposition de gestion intégrée de l'eau et du territoire se confrontera directement aux logiques sectorielles et leurs territoires administratifs associés lors de la mise en œuvre, tel que nous le démontrerons aux chapitres 6 à 9. Nous y verrons à l'oeuvre des logiques qui, bien que s'ajustant à certaines particularités du moment, s'inscriront dans des manières de faire qui ne sont pas sans lien avec la tendance lourde des pratiques administratives et institutionnelles dans la longue durée telles que précisées au chapitre 5.

Tableau 2
Synthèse du plan Yamaska et de sa mise en œuvre (1973-1978)

Éléments du plan Yamaska (1972-73)	Prévision initiale (1972-1986)*	Revue quinquennale (1978)**
<i>Accentuation d'éléments d'avant-plan</i>		
Réseaux d'alimentation en eau	travaux intensifs de 1972 à 1976, puis en 1982-1983, fin des travaux en 1986.	Élément enlevé du plan et repris par la MAM à même un programme régulier.
Drainage souterrain	travaux relativement réguliers de 1972 à 1981, fin des travaux en 1981.	Élément ayant dépassé les objectifs du plan, notamment pour ce qui est du drainage souterrain. Proposition de Jones de se doter d'un plan de drainage d'ensemble.
<i>Éléments nouveaux</i>		
Réseau d'égout	Travaux plus intensif de 1972 à 1976, fin des travaux en 1980.	Pas de planification de l'extension des réseaux d'égouts. Proposition de Jones de se concentrer sur les problèmes de surcharge des réseaux existants (bassins de rétention, etc.).
Épuration (collecteurs et stations d'assainissement)	travaux plus intensifs de 1972 à 1977, moins intensif de 1978 à 1986	Élément central déficient du plan. Programme jamais démarré. Proposition de Jones de revoir la conception de stations d'épuration pour le secteur rural.
Régularisation (trois barrages principaux)	travaux intensifs de 1973 à 1975, moins intensifs de 1976 à 1985, fin des travaux en 1985.	Un seul barrage implanté (Choinière) à la fin de 1977. Proposition de Jones de revoir ce type d'intervention à la lumière de chaque tronçon de rivière.
Contrôle des inondations (mur et murets)	travaux intensifs de 1972 à 1978, fin des travaux en 1978.	Une seul mur de soutènement construit en 1974-75 pour protéger le centre-ville de Saint-Hyacinthe. Proposition de Jones de revoir ce type d'intervention selon chaque tronçon de rivière
Reboisement (plantation en rive)	travaux un peu plus intensifs en 1972-1973 et 1980-1982, fin des travaux à 1982.	Aucun reboisement dans les secteurs érodés reconnus comme problématiques.
Disposition des déchets solides (sites d'enfouissement)	travaux relativement réguliers de 1972 à 1986, plus intensifs l'année 1974.	Aucune intervention, élément rapidement abandonné du plan.

Tableau 2 (suite)
Synthèse du plan Yamaska et de sa mise en œuvre (1973-1978)

Éléments du plan Yamaska (1972-73)	Prévision initiale (1972-1986)*	Revue quinquennale (1978)**
<p>Mesures complémentaires</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ information publique ; ■ normes de qualité d'eau en rivière ; ■ normes d'effluents et charges autorisées ; ■ système permanent d'analyse de qualité d'eau ; ■ désignation d'une zone de protection totale ; ■ plan de zonage pour les zones mineures d'inondation ; ■ détermination du coût de l'eau et tarification subséquente ; ■ création d'un organisme d'aménagement des eaux du bassin ; ■ identification du potentiel des eaux souterraines ■ bilan des sources de pollution agricole ; ■ organisation de la collecte, du transport et de la disposition des déchets ; ■ détermination des besoins récréatifs ; ■ construction d'un modèle de simulation de la qualité de l'eau et des effets de l'assainissement. 	<p>Aucun budget de fixé, ni d'échéancier. CRD retenus par l'OPDQ comme l'instance de consultation publique relative au plan Yamaska.</p>	<p>Aucune mesure de réalisée. Renforcement de certaines mesures complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ assurer une information publique soutenue ; ■ déterminer des objectifs de qualité de rivière à atteindre et revoir la programmation en fonction des divers tronçons de rivière (proposition majeure devant justifier les aménagements) ; ■ assurer le pré-traitement des eaux industrielles avant rejet en réseau ; ■ optimiser l'utilisation des engrais ; ■ transférer d'un sous-bassin à l'autre les excédents de purin de porc ; ■ voir à une collecte et disposition régionalisée des déchets ; ■ mettre en application une tarification appuyée sur le recours à des compteurs d'eau pour les eaux usées dans le secteur de Granby ; ■ mettre en valeur les équipements récréatifs ; ■ favoriser des projets «intégrés».

Sources : OPDQ (1973) ; Jones (1978) et voir le détail dans les chapitres 6 à 9 de la thèse .

Remarque : Le terme «intensif» réfère au budget prévu (plus de deux millions de dollars annuellement) comparativement à des montants de 1 million et moins.

* Période de planification initiale de 1972 à 1983, étendue ensuite à 1986.

** Début des travaux en 1974, soit deux ans après la date prévue.

CHAPITRE 5 LES RÉGULATIONS SECTORIELLES DE LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

Au moment où s'amorce l'effort de rationalisation de la gestion par bassin au sein de la Yamaska (plan Yamaska), on fait face à un problème particulier de coordination des régulations sectorielles déjà instituées et de mobilisation des acteurs institutionnels opérateurs de ces régulations. Dans cette perspective, le présent chapitre vise à rappeler certains éléments de la genèse de ces régulations et de la formation des acteurs institutionnels désormais chargés d'opérer un aspect particulier de la gestion de l'eau.

Ce chapitre aborde donc successivement les diverses régulations présentes sur le territoire en rappelant le lien avec le régime politique et le mode d'exploitation des ressources naturelles au Québec. Il est en effet nécessaire de rappeler ces liens dans la mesure où les régulations sectorielles au Québec se révèlent souvent en opposition ou définies en rapport avec les régulations établies par le gouvernement canadien et répondent également au développement privatisé et massif des ressources naturelles aux fins des marchés extra-locaux. Également, on veut indiquer comment les acteurs institutionnels qui agissent comme régulateurs, opèrent dans un cadre d'action précis, cadre dont les limites s'avéreront critiques lors de la mise en œuvre (chapitre 6 à 9).

Nous soulignons particulièrement la filiation des formes institutionnelles à la base de l'identité des acteurs institutionnels mandatés pour réguler les ressources naturelles sur le territoire (MRN, MTF aux sections 5.1 et 5.2), l'agriculture (MAC à la section 5.3), la faune et l'écosystème aquatique (section 5.4) et le milieu urbain (MAM, REQ, MS à la section 5.5), acteurs dont les intérêts vont s'opposer à la perspective ensembliste que tente de produire l'OPDQ (section 5.6). L'illustration de la diversité des contextes, des histoires et cultures institutionnelles veut révéler ici l'existence d'un réseau non consolidé sur le plan de la gestion territoriale avant le plan Yamaska.

5.1 RÉGULATION DE LA CIRCULATION DES EAUX ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES (MRN)

Dans cette première section, la régularisation des eaux est abordée en référence à ses antécédents d'une part, puis en lien avec la constitution des premières formes institutionnelles chargées de la soutenir sur le territoire. Enfin, nous précisons comment l'entrée en jeu du MRN vient affirmer la logique de régularisation en rapport avec l'idée de premiers plans de mise en valeur des cours d'eau.

La régulation de l'eau comme espace relativement autonome du milieu terrestre s'inscrit dans un double mouvement d'occupation de cet espace, l'un étant d'abord lié à la circulation, au commerce et à l'exportation et l'autre au stockage de l'eau, à la transformation de cette eau en énergie et au développement industriel qui lui est associé. Cette double approche des cours d'eau implique aussi deux manières d'en façonner le cours, la bathymétrie et le débit. L'une de ces approches est longitudinale et fait appel à divers travaux de canalisation et de confinement du flux des rivières afin d'assurer un tirant d'eau suffisant à la flotte de navires, alors que l'autre est transversale au cours d'eau avec l'implantation de digues, de barrages et autres ouvrages de rétention ou de contrôle des débits ou volumes d'eau, et vise à appuyer la présence sur le territoire d'un développement industriel autochtone. La première tend à réduire l'écosystème de rivière à un canal et la seconde transforme la rivière en écosystème lacustre. La première, qui relève d'un cadre de juridiction fédéral, s'inscrit dans la perspective commerciale d'exportation que privilégie le pouvoir colonial, et particulièrement le pouvoir anglais qui entreprend les premiers grands travaux de canalisation, alors que la seconde affirme la présence industrielle sur place au Québec et relèvera assez rapidement du pouvoir provincial qui intervient au niveau des cours d'eau intérieurs, un pouvoir conféré en vertu de la constitution de 1867. Un peu d'histoire donc pour préciser le cadre de la régulation hydraulique au Québec.

Sur le plan historique, la première forme de régulation sectorielle du territoire liée directement à l'eau correspond sans doute à la mise en place de canaux visant à faciliter le commerce au sein de la colonie du régime de la Nouvelle-France d'abord, puis du régime anglais et ce, avant même que ne s'affirme la régularisation des eaux comme enjeu institutionnel de régulation. Camu (1996), dans son histoire de la navigation, retrace les origines de divers projets de canalisation des eaux qui traduisent dans un premier temps, une volonté des gouvernants de l'époque de maîtriser la rivière à la fois pour des fins militaires et des fins commerciales. Tout comme Bervin (1991) et Lasserre (1981) le souligne, certains facteurs propres au contexte socio-politique qui accélèrent la canalisation du territoire. À ce chapitre, on reconnaît l'importance de l'expansion démographique (arrivée massive d'immigrants d'origine anglo-saxonne au Bas et au Haut-Canada, surtout après 1810) qui augmente la taille du marché intérieur, le blocus continental imposé par Napoléon en Europe face à l'Angleterre (1806) qui incite à l'exportation accrue du bois, la guerre anglo-américaine de 1812-1814 qui stimule l'échange inter-provincial et l'introduction des premiers bateaux à vapeur (1807) sur le Saint-Laurent.

Ces premiers bateaux à vapeur alors appelés *chaloupes à fumée*, nécessitent des cours d'eau dimensionnés en fonction de la taille de ces bateaux désormais plus imposants que les navires à voiles. Les canaux de navigation qui sont construits doivent donc répondre à cette nouvelle flotte qui s'impose⁵¹ parce que plus rentable du point de vue des marchands (Bervin, 1991)⁵². Dans ce contexte dominé par les marchands, le gouvernement canadien aura un rôle d'appui au commerce tel que le demandent les marchands (Camu, 1996). Rien d'étonnant donc que le premier canal d'importance au Canada soit pris en charge par le parlement du Bas-Canada. Ce premier grand projet est le canal de Lachine dont la construction s'amorce vers 1821 après qu'une entreprise privée se soit avérée incapable de le faire (1819).

⁵¹. Le premier bateau à vapeur est réalisé par J. Molson. Il semble que la présence du courant Saint-Marie à proximité de sa brasserie l'ait incité à concevoir un modèle de navire plus indépendant du vent à cause des difficultés à traverser ce courant et de la nécessité de régulariser le temps de voyage des navires (Camu, 1996). Dans cette perspective, on peut ajouter que la technologie rendait désormais possible la maîtrise de l'incertitude liée au climat.

⁵². Dans le cas des Grands Lacs, cette dominance des navires à vapeur est telle qu'en 1844, le tonnage

Toutefois, un tel projet répond difficilement à l'intérêt collectif. En effet, la structure du financement des travaux, dont les coûts sont assumés par les résidents et les bénéficiaires limités aux commerçants, est déjà le signe d'une fracture sociale dont la rébellion de 1837 marque un point culminant. Dans son célèbre rapport, Lord Durham (Durham, 1840), mentionnera notamment ce sentiment d'injustice quant au financement des grands projets pour expliquer une partie des tensions entre le Haut et Bas-Canada. Autre signe de cette fracture, l'insistance des résidents de langue anglaise à Montréal en 1822, qui signent une pétition à l'effet de constituer un seul gouvernement pour le Haut et le Bas-Canada et d'assurer parallèlement la canalisation des eaux en contre-poids au port de Québec qui domine à ce moment, domination qui favoriserait l'autorité du Bas-Canada et les sujets francophones dans l'établissement de routes commerciales avec les américains au détriment du Haut-Canada (extraits de la pétition de 1822, rapportée par Frégault et Trudel, 1963, pp.182-184). Un lien existe donc déjà entre les grands projets de gestion de l'eau, le commerce et le régime politique.

Cela dit, la logique marchande ne pénètre pas de la même manière l'ensemble du territoire du Bas-Canada. Elle se constitue plutôt selon certains axes préférentiels en fonction du centre commercial qu'est devenue Montréal. À ce chapitre, l'innovation technique, qui se traduit par l'accroissement de la taille des navires, favorise le renforcement de l'axe laurentien (fleuve Saint-Laurent)⁵³, définit une nouvelle géographie du commerce au sein de l'espace québécois et canadien en devenir, qui met en réseau un certain nombre de lieux dans le Bas et le Haut-Canada. Comme le démontre notamment Lasserre (1980), les efforts ne seront pas ménagés pour consolider la navigation commerciale le long du Saint-Laurent et des Grands Lacs⁵⁴, effort par ailleurs soutenu

moyen des bateaux à vapeur est le triple des bateaux à voiles (Camu, 1996, tableau 7-3, p.174).

⁵³. Cet axe met en évidence le rôle des villes portuaires dont certaines d'entre elles sont encore déterminantes dans l'économie québécoise et canadienne telles Montréal, Québec, Sept-îles, Port-Cartier. L'exportation domine encore l'économie portuaire puisque ce sont deux ports de la «région-ressources» de la Côte-Nord qui présentent dans les années 1990 les plus forts tonnages de marchandises au Québec (Centre Saint-Laurent, 1996).

⁵⁴. L'axe laurentien sera par la suite renforcé suite à des initiatives de l'état fédéral dans le contexte où le mid-west américain connaît une phase de croissance intensive liée à l'exploitation du charbon comme

par la reconnaissance, après 1867, de cette fonction comme pouvoir essentiellement fédéral. Le gouvernement fédéral sera d'ailleurs très sensible au commerce maritime et fluvial dans la mesure où il se réserve dès 1867 le droit de légiférer avec la création successive de la Loi sur la marine marchande du Canada, de la Loi sur la protection des eaux navigables et de la Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux. L'espace maritime est avant tout un milieu qui permet l'intégration territoriale entre le Bas et le Haut-Canada, puis après la confédération, entre les provinces.

À l'instar d'autres rivières du sud du Québec, les projets de canalisation pour promouvoir le commerce n'ont pas été absents du paysage du bassin de la Yamaska. En effet, un premier projet rudimentaire est énoncé dès 1792 pour relier le fleuve jusqu'à Saint-Hyacinthe. Ensuite, divers relevés de terrain sont effectués (1822, 1832, 1856). Une seule écluse sera réalisée en 1882 à Saint-Michel-de-Yamaska en aval de Saint-Hyacinthe, mais sera fort peu utilisée (La Palice, 1930), un pauvre bilan à cette «ère des canaux» pour reprendre le terme de Choquette (1930). Bien que le contexte était favorable aux projets de canalisation, de tels projets au sein de la Yamaska se sont avérés inutiles compte tenu de l'augmentation du tirant d'eau des navires et des autres réseaux de transports en développement (ferroviaire, puis routier) qui se sont substitués et ont favorisé un lien plus direct avec Montréal. Il n'était donc ni nécessaire, ni rentable de favoriser une telle fonction au sein du bassin de la Yamaska.

En lien avec cette volonté de maîtriser et de réguler le commerce maritime, un premier ministère des Travaux publics est créé en 1867. Ce ministère est chargé de concevoir et d'entretenir les canaux, de gérer les ports et les aides (phares) à la navigation. Par la suite, la fonction d'administration des infrastructures (ministère de la Marine et des Pêcheries) sera

source d'énergie et du fer comme matériau à partir de la seconde moitié du 19^{ième} siècle. Comme Morrissette *et al.* (1985, p.9) le soulignent, les états américains riverains aux Grands-Lacs se révèlent riches en charbon et en fer. Ainsi, dès 1990, le trafic de vrac qui concerne les minerais et métaux s'éleva à 35 millions de tonnes (il sera de l'ordre de 200 millions de tonnes au début des années 1980).

séparée de celle de la conception attribuée spécifiquement au ministère des Chemins de fer et des Canaux (qui deviendra le ministère des Transports) (Pearse *et al.*, 1985). Les écluses feront aussi partie du mandat attribué à ce ministère des Transports, ce qui l'incitera à entreprendre notamment la canalisation systématique de la voie maritime du Saint-Laurent, de Montréal aux Grands Lacs au 20^{ème} siècle. Dans le contexte de l'après-guerre et des grands travaux envisagés, le parlement fédéral adopte une Loi sur l'aide à la conservation des eaux du Canada qui vise à aider financièrement la réalisation de grands projets provinciaux de retenue des eaux. Le plan de régularisation des eaux des Grands Lacs entériné par le Canada et les États-Unis en 1958 est alors déterminant quant à la volonté du gouvernement fédéral de s'introduire de manière plus marquée dans la gestion des eaux. À ce moment, le gouvernement fédéral désire réguler les cours d'eau non seulement pour la navigation commerciale, mais aussi à d'autres fins dont la production d'énergie entre les Grands Lacs et le Saint-Laurent. La perspective ensembliste qui a marqué les efforts de l'après-guerre marque aussi l'hydraulique.

À ce chapitre, les critiques concernant les difficultés de mise en œuvre de la Loi sur la conservation des eaux du Canada incitent le gouvernement fédéral à adopter en 1970, la Loi sur les ressources en eau (1970) qui reconnaît le principe de gestion par bassin (Pearse *et al.*, 1985) qui dans le cas québécois, est susceptible d'impliquer une nouvelle forme d'intrusion politique.

Cette intrusion, nous devons toutefois la mettre en perspective en situant la manière dont l'état québécois va se comporter face à la gestion de l'eau courante avant le plan Yamaska. Dans un premier temps, soit après la séparation constitutionnelle des pouvoirs en 1867, le Québec est d'emblée limité à gérer les eaux non navigables, en l'occurrence ce qui sera appelé les eaux intérieures. Bien que la différence entre un cours d'eau navigable et flottable et les cours d'eau qui ne s'y prêtent pas porte à débats, le Bas-Canada perd une certaine autorité sur son territoire hydrique dans la mesure où certains pouvoirs sont *de facto* exclus de son espace d'action légitime. Après l'adoption de la Constitution de 1867, la gestion de l'eau au Québec

est d'abord déterminée par le droit terrien, et les limites publiques de gestion de l'eau sont tributaires des droits relatifs aux terres gérées par le ministère des Terres et Forêts dès 1867. À ce moment, il semble exister un certain flou puisque la province va demander au Conseil privé de Londres de clarifier l'espace hydrique sous sa juridiction. La décision du Conseil privé qui domine encore sur la Constitution canadienne, établit en 1898 que le lit des rivières et les berges sont avant tout du ressort public et provincial, ce qui ouvre la porte à un contrôle québécois spécifique aux cours d'eau (Bellavance, 1998).

Toutefois, la véritable transformation de la gestion de l'eau s'opère à partir du développement industriel qui nécessite une capitalisation accrue sur le plan des ressources et notamment de l'énergie. La force hydraulique, qui a déjà été mobilisée pour les premiers moulins à farine ou à scie au début de la colonisation des terres, constitue encore une option intéressante compte tenu des autres ressources énergétiques qui ne sont alors pas aisément accessibles ou fort coûteuses.

C'est ainsi qu'au début du 20^{ème} siècle, la fonction énergétique des cours d'eau commence à devenir un enjeu stratégique du développement du territoire, dans un contexte où les villes et les industries se multiplient sur le territoire (surtout à partir de 1870). Bien qu'on ne dispose pas de données sur la consommation d'énergie à l'époque, on note par contre que de 1871 à 1901, la population urbaine passe de 19,9 p.100 à 36,1 p.100 au Québec et que Montréal surclasse Québec comme centre industriel (Linteau *et al.*, 1979). L'urbanisation et l'industrialisation peuvent alors s'appuyer sur la démultiplication de la force de travail par le biais d'innovations techniques appliquées à la maîtrise de l'exploitation des ressources et de l'énergie.

La maîtrise de la force hydraulique avant d'être publique sera d'abord privée. En effet, cette maîtrise est d'abord assurée par les grandes entreprises privées pour qui il est facile d'obtenir des concessions relatives à l'utilisation de la puissance des rivières. Ces concessions vont ainsi se multiplier à la faveur d'une privatisation morcelée du territoire

hydrique et vont s'établir en divers lieux du territoire hors de l'axe laurentien. Il n'est donc pas surprenant de noter sur le territoire du bassin de la Yamaska, un développement parcellaire de la force hydraulique (OPDQ, 1972a).

Toutefois, un tel morcellement n'implique pas une symétrie quant à l'ampleur des projets. Le bassin de la Yamaska n'a en effet jamais été l'objet de grands projets hydriques, les faibles débits et la faible hauteur de chute en limitant le potentiel. Alors qu'ailleurs au Québec on assiste à une concentration de la rente hydraulique (Bellavance, 1998), le bassin de la Yamaska connaît un faible développement hydroélectrique (centrale de 300 HP à Foster et de 1200 HP à Farnham opérées par la *Southern Canada Power*). La centrale de Foster est abandonnée en 1935, et celle de Farnham est mise hors service en 1955 (The Shawinigan Engineering Company Limited, 1967).

Sur le plan institutionnel, le contrôle provincial de la régulation des eaux est d'abord très timide. Amorcée de manière spécifique avec la Commission des eaux courantes (1910), la régulation se limite à réaliser des inventaires des rivières pour en calculer le potentiel et pour évaluer la valeur des droits à concéder. Rappelons que sur le plan constitutionnel, cette Commission fait écho à la Commission canadienne de conservation née en 1909 et qui visait, entre autres objectifs, la mise en valeur de l'énergie hydrique aux fins de développement industriel⁵⁵. Bien que la commission fédérale sera abandonnée peu après la fin de la première Guerre mondiale⁵⁶, la Commission des eaux courantes du Québec sera maintenue afin de

⁵⁵. Dans le huitième rapport de cette commission, L.G. Denis (1917) dans son texte «Nos forces hydrauliques et le développement industriel» établit une relation entre la première Guerre mondiale et la rationalisation des ressources. Comme il le souligne lui-même: «La guerre a porté les canadiens à penser aux ressources naturelles de leur pays, elle nous a fait rentrer en nous-mêmes, peut-être plus que tout le reste, elle nous enseigne à moins gaspiller nos ressources, et à porter une plus grande attention à leur développement immédiat.»(p.191). Par ailleurs, ce texte souligne la nécessité d'une gestion canadienne des eaux courantes dans le but de rattraper notamment les États-Unis, et de faciliter l'implantation des nouvelles industries chimiques et métallurgiques.

⁵⁶. La Commission canadienne de conservation, créée dans le but d'aider à la rationalisation de l'exploitation des ressources renouvelables (agriculture, forêts, eau) à l'instar du mouvement de conservation américain (Girard, 1994), s'introduit dans le champs de compétence des provinces. Alors que la commission fédérale avait une mission justifiable dans le contexte d'une économie de guerre (même si elle a été créée avant la guerre) (Girard, 1994), on peut supposer qu'à la fin de la guerre

poursuivre son effort d'évaluation du potentiel hydraulique des rivières dans le but d'assister sa politique de concessions à long terme de la maîtrise des rivières (baux emphytéotiques de 25 à 99 ans).

L'effet de cet effort de régulation se traduit assez rapidement par la domination de quelques entreprises privées sur le production d'énergie au Québec. Ainsi, on voit se développer des monopoles régionaux alors que quelques entreprises vont jouer un rôle déterminant dans le développement du territoire⁵⁷. Dans cette perspective, Bellavance (1998; 1995) souligne le poids d'entreprises comme la *Shawinigan Water and Power* en Mauricie et la *Montreal Light, Heat and Power* dans la région de Montréal, entreprises dont les ouvrages sont pour un temps les plus importants du monde, puis dans une moindre mesure de la *Quebec Railways Light Heat and Power*, dans la région de Québec, et la *Southern Canada Power*, dans la région de l'Estrie.

Celles-ci réussissent d'abord à augmenter leur contrôle sur le marché de l'énergie hydroélectrique. Les grands réseaux, qui possèdent à peine 10 p.100 du marché du service électrique fourni aux localités en 1915, vont en 1930 en accaparer environ 85 p.100 (Bellavance, 1995). Ensuite, elles vont même jusqu'à définir l'aménagement du territoire avec

(contexte d'urgence nationale) et dans le contexte du retour au partage traditionnel des pouvoirs de gestion des ressources naturelles (Gossage, 1985), la CCC se devait d'être abandonnée assez rapidement après la fin de la guerre, d'autant plus que Wilfrid Laurier, qui appuyait le travail de cette commission, décédait en 1919. Également, le contexte de croissance de l'après-guerre n'inclinait plus à la rationalisation des ressources connue en temps de guerre. Comme le souligne White (1919) relativement aux forces hydrauliques, la réduction volontaire de la consommation d'énergie des principaux centres urbains au profit des industries de production de munitions en temps de guerre n'aura été que temporaire dans la mesure où plusieurs projets industriels sont en attente d'une production accrue d'énergie. Enfin, la création d'un Bureau des forces hydrauliques du Dominion en 1918 rend moins utile la présence d'une telle commission quant au développement des forces hydrauliques, organisme qui se préoccupe alors des enjeux transfrontaliers avec les États-Unis (projet de Niagara particulièrement). Pour avoir une idée plus complète de l'état d'esprit à l'époque, on peut se référer au «procès-verbal de la dixième assemblée annuelle de la Commission de la conservation», tenue à Ottawa, les 17, 18 et 19 février 1919, pp.1-9 alors que l'on anticipe l'arrêt des activités de la commission.

⁵⁷. On doit ajouter ici que l'assistance aux entreprises privées ne se limite pas aux droits de concessions. En effet, l'état contribue également à leur développement par le biais des divers réseaux de transports qui facilitent l'exportation de marchandises vers le marché des villes américaines (Courville *et al.*, 1995).

la création des premières villes industrielles (Fortier, 1996)⁵⁸. Enfin, elles vont favoriser avant tout les centres de production industrielle alors que l'on note une faible pénétration de l'électricité en milieu rural au cours de la première moitié du 20^{ième} siècle (Linteau *et al.*, 1986).

Ce n'est qu'après la crise des années 1930 avec les efforts visant à réduire le chômage dans les villes par une politique de la colonisation des terres (plan fédéral Gordon de 1932 et plan provincial Vautrin de 1935) que l'électrification émerge comme un enjeu territorial (Linteau *et al.*, 1986). Toutefois, le développement d'une politique unifiée de l'énergie demeure absent pendant plusieurs décennies. La régulation de la fonction hydroélectrique est disjointe dans la mesure où l'Office de l'électrification rurale vise le milieu rural, la société Hydro-Québec cherche à unifier les réseaux urbains, la Régie de l'électricité et du gaz surveille les tarifs que l'on dit souvent abusifs et le processus d'autorisation relatif à l'allocation des rivières aux fins d'exploitation revient au nouveau ministère des Ressources hydrauliques (MRH) qui, en récupérant en 1945 le service hydraulique du ministère des Terres et Forêts, devient responsable du suivi de la Loi sur le régime des eaux courantes et les droits d'utilisation du patrimoine hydrique par le biais d'ouvrages de contrôle (MRN, 1963).

Entre la fin de la guerre et le début des années 1960, le MRH renforce d'abord son expertise par un long travail de collecte d'informations de base, procède de temps à autre à des travaux complémentaires aux ouvrages existants de même qu'à la perception de droits hydrauliques. Toutefois, il est peu présent lorsque se mettent en place de grands projets comme l'agrandissement de la centrale de Beauharnois, l'implantation des centrales de la Côte-Nord (des Outardes et Manic) et de Carillon sur la rivière des Outaouais dominées par la présence d'Hydro-Québec (Gagnon et Ross, 1991). Également, l'implantation de la Voie maritime du Saint-Laurent entre 1954 et 1959 mobilise divers acteurs tels la Commission mixte

⁵⁸. À ce sujet, on pourra se référer particulièrement aux textes de Fortier, Brouillette, Fortier et Trépanier, Trépanier, Iguarta et Morisset et Noppen dans «Villes industrielles et planifiées», CCA et Boréal publié en 1996. Ces textes, qui insistent les divers liens qui existent entre les grandes entreprises industrielles et le développement urbain, révèlent plusieurs facettes peu connues de l'aménagement des

internationale, le *Army Corps of Engineers* du côté américain, l'Hydro-Ontario, Hydro-Québec, les provinces de l'Ontario et du Québec (Lasserre, 1980), le MRH étant alors peu visible. Enfin, Hydro-Québec domine dans la mesure où c'est l'intégration des filières de l'hydroélectricité au début des années 1960 marquée par la nationalisation sous Hydro-Québec (projet soumis en 1962 au COEQ, puis soumis à la Chambre des communes en 1963 après les élections générales de 1962), qui influence la structure du ministère des Ressources hydrauliques qui devient (1962-1963) le ministère des Richesses naturelles (MRN).

Il faut aussi souligner que du côté ontarien qui sert souvent de référence, le gouvernement ontarien s'engage dès 1946 dans la création des premières Conservation Authorities dont la portée est quasi-régionale (De Loë, 1991) et vise notamment à assurer les services en matière d'alimentation en eau et d'assainissement, puis au contrôle des eaux et des inondations (Shrubsole, 1990a; 1990b; De Loë, 1991). Cette forme de gestion intégrée à laquelle participe l'équivalent du MRN en Ontario, intéresse le MRN québécois dans la mesure où il est possible de définir un cadre de gestion en dehors des grands bassins où domine Hydro-Québec.

Dans cette perspective, on pense alors revoir les fonctions techniques de rétention de l'eau, de régularisation des débits, d'expropriation liée à l'aménagement des cours d'eau et de gestion de redevances applicable à l'exploitation du domaine hydrique dans le contexte de plans de mise en valeur des eaux, aspect encore peu développé au Québec (entretien, 1996). Également, la fonction traditionnelle de surveillance liée à l'attribution de baux et permis divers concernant l'empiètement du lit et des rives sous juridiction provinciale peut elle aussi être revue à la lumière de la gestion par bassin et des travaux à effectuer (S.R.Q. 1964, c.83, art.1, paragraphe b). C'est ainsi que l'une des modifications stratégiques de la Loi sur le régime des eaux pour le MRN vise la conception et la réalisation de plans de gestion à l'échelle de bassin versant, à savoir des :

villes au Québec.

«plans pour la mise en valeur, l'exploitation et la transformation dans la province des richesses naturelles qui s'y trouvent...et voir à l'exécution de tels plans». (S.R.Q. 1964, c.83, art.1, paragraphe f).

Ce mandat constitue alors une opportunité pour le MRN qui doit par ailleurs répondre à Hydro-Québec pour qui il doit :

«accélérer l'expansion... et lui assurer l'exploitation de toutes forces hydrauliques non concédées partout où il est économiquement possible de les aménager.» (S.R.Q. 1964, c.83, art.1, paragraphe c).

Toutefois, dans le bassin de la Yamaska, il est reconnu que «l'énergie hydroélectrique n'a aucun rôle à jouer dans le plan d'aménagement des ressources en eaux du bassin supérieur de la Yamaska» (The Shawinigan Engineering Co. Ltd., 1967, p.5-5) alors que la dénivellation et les débits ne peuvent concurrencer les centrales opérées par Hydro-Québec. Ce qui rend ce bassin particulièrement intéressant pour le MRN. La Yamaska n'étant ni soumise à la logique de la production énergétique, ni à celle de la navigation commerciale comme nous l'avons déjà souligné, deux régulations centrales de la gestion de l'eau au Québec à l'époque, constitue un nouvel espace d'action que le MRN peut occuper par le biais des plans de mise en valeur des cours d'eau.

Dans cette perspective, l'étude de The Shawinigan Engineering Co. Ltd. (1967), réalisée pour le MRN, l'année avant la création de la «Mission Yamaska» qui se chargera de réaliser le plan Yamaska, souligne que :

«Une utilisation plus harmonieuse des ressources en eau du bassin nécessite la régularisation des débits et leur redistribution sur l'ensemble du bassin, en rapport avec la densité de population. (Et que) Dans ce but, il convient d'améliorer l'usage des réservoirs naturels et artificiels existants, de construire de nouveaux réservoirs et des dérivations du bassin de la Yamaska Centrale dans les bassins des deux autres branches.»(p.2-5).

Un plan d'action est donc tout désigné pour le MRN au moment où l'équipe de la Mission Yamaska sera constituée (en 1968)⁵⁹.

Alors que les travaux en eux-mêmes ne constituent pas une innovation, le MRN ayant déjà l'expérience de nombreux ouvrages de contrôle, de protection des berges, ou de redressement du profil des cours d'eau (MRN, 1963), c'est la perspective d'une articulation à l'échelle du bassin de ces ouvrages qui est nouvelle. Dans l'esprit du MRN, le développement du territoire passe avant tout par un plan d'aménagement hydrique devant être opéré en fonction des conditions hydrologiques à la base du développement. Ainsi, même si certaines fonctions sont absentes du bassin comme la navigation commerciale et la production d'énergie hydroélectrique, sa situation sur le plan des autres usages (urbains, industriels, agricoles, récréatifs) nécessite néanmoins une approche rationnelle et fonctionnelle durable à l'atteinte simultanée de plusieurs objectifs.

Sur le plan du référent de la régulation telle que supportée par le MRN, la gestion de l'eau doit, pour être optimale, s'inscrire dans son unité «naturelle» à savoir le bassin versant, une perspective que le MRN défendra dans le cadre du plan Yamaska alors que le Directeur général des eaux du MRN sera l'initiateur de la Mission technique en 1968. À ce moment, le MRN, par ses divers services administratifs liés à cette direction générale, se préoccupe non seulement de l'eau des rivières mais aussi de l'ensemble du cycle hydrologique (MRN, 1972). Il cherchera ainsi à capitaliser sur cette expertise dans le but d'assurer la maîtrise du plan d'aménagement du bassin de la Yamaska et de définir ainsi un mode de régulation de l'eau centré sur l'espace rivière et les conditions hydrauliques qui en déterminent la configuration, une logique qui le guidera lors de la mise en œuvre du plan (voir chapitre 7).

⁵⁹. Pour le MRN, une des conséquences de l'opportunité de revoir la gestion de l'eau dans la perspective d'une gestion par bassin consiste à se questionner sur sa capacité légitime à intervenir à cette échelle. La nouvelle Direction générale des eaux qui s'occupe spécifiquement de gestion de l'eau au sein du MRN, s'intéresse d'ailleurs à la clarification juridique du «domaine hydrique», dans la mesure où l'implantation de nouveaux ouvrages massifs sur le territoire est susceptible de se confronter aux autres droits du sol. À noter également que cette préoccupation présente dès le début des années 1960 au sein du MRN sera un des éléments centraux questionnés par la Commission d'études des problèmes juridiques de l'eau (CEPJE) constituée à la fin des années 1960 au Québec.

5.2 RÉGULATION DES TERRES PUBLIQUES DANS LA PERSPECTIVE FORESTIÈRE ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS (MTF)

Le rôle de l'exploitation forestière dans la gestion de l'eau n'est pas négligeable au moment où s'amorce le plan Yamaska, bien qu'il ne constituera pas un enjeu central. Il faut néanmoins mettre en perspective l'évolution du rapport entre l'exploitation des forêts et l'utilisation de l'eau, rapport qui donne lieu à une régulation spécifique de gestion du territoire.

Comme nous l'avons déjà indiqué dans la section précédente, l'utilisation de l'eau comme force hydraulique est d'abord soumise à la fonction de production des forêts. Dans ce cadre, la gestion de l'eau se définit donc avant tout par le biais de la gestion des terres. En fait, il faut qu'il y ait une transformation du droit d'utilisation des terres pour que le droit d'utilisation de l'eau soit lui aussi modifié. C'est ainsi que l'exploitation des forêts s'articule autour d'un premier mouvement de privatisation institutionnalisée des terres (terres de la Couronne et terres privées), puis de transfert de ce droit au profit des commerçants coloniaux d'abord, puis des industriels. À partir de ce moment, le droit d'utilisation de l'eau sera façonné par les pratiques d'exploitation des forêts qui nécessitent soit le flottage massif de billes de bois, soit la production locale d'énergie au profit des premières papetières.

Un peu d'histoire pour mieux situer la progression de la régulation forestière. Avant l'arrivée des Britanniques, l'exploitation des forêts demeure très partielle et avant tout sujette aux efforts de colonisation. Le bois est utilisé essentiellement à des fins domestiques ou militaires, très peu à des fins commerciales. Il faut attendre d'une part la constitution d'une bourgeoisie marchande canadienne-anglaise et la crise franco-anglaise marquée par les guerres napoléoniennes (début du 19^{ème}) qui favorisent l'exploitation des forêts au profit de l'armada britannique. À ce moment, la logique de l'exploitation consiste à fournir le plus grand nombre possible de chêne pour les mats des navires. La maximisation de l'exploitation des forêts est alors essentiellement axée vers l'exportation dans un contexte d'économie coloniale pro-

anglaise. Une des conséquences du besoin d'exploiter rapidement les ressources forestières du territoire c'est le fait d'accorder, vers 1826, des droits de coupes sur les terres de la Couronne par le biais d'enchères publiques, un droit étendu par la suite en 1847 avec la première loi visant l'établissement de concessions forestières et la pratique d'affermage (Chevalier, 1993), une pratique de location des terres avec paiements de droits selon un mode d'utilisation avec prélèvements répondant aux intérêts marchands.

À ce moment, la question du droit d'exploitation des terres fait aussi l'objet de vifs débats alors que s'opposent deux conceptions distinctes de la tenure des terres autres que celles de la Couronne britannique. En effet, le régime politique colonial anglais reconnaît à l'instar de l'Angleterre, un mode de tenure des terres appuyé sur la notion de droit de propriété privé au détriment du régime seigneurial qui prévaut au Bas-Canada (Kolish, 1994) et qui se maintient formellement jusqu'à la constitution du premier régime municipal en 1854⁶⁰. Ce nouveau droit de propriété permet la concession de terres sans redevances à un seigneur: l'exploitation du sol est ainsi libéralisée (Gendreau, 1985) et ouvre la porte au marchandage des forêts. Malgré la distinction qui existe formellement entre les terres de la couronnes et les terres privées, l'utilisation des unes et des autres est articulée de manière à en faciliter le commerce.

Alors que les commerçants pouvaient déjà s'approprier l'utilisation des forêts à des fins d'exportation du bois brut (ou à peine transformé), les industriels vont plus loin en utilisant ce droit afin de transformer le bois sous la forme de pâte ou de papier dans un contexte où une nouvelle demande émerge notamment du droit à l'information qui se couple au développement de nouvelles techniques d'impression et la dominance du papier journal comme support privilégié à l'information. Profitant de cette situation, les papetières vont désormais s'imposer sur le territoire. Alors qu'on compte au Québec une papetière à Windsor (en Estrie) dès 1869 (Chevalier, 1993), c'est surtout au cours de la période de 1897 à 1908

⁶⁰. Comme Kolish (1994) le souligne également, cela n'ira pas sans opposition et conflits entre l'élite commerciale anglophone et parlementaire et l'élite seigneuriale francophone, d'où l'abandon tardif du régime seigneurial. Et bien que le régime municipal abolit le régime seigneurial en 1854, à Saint-Hyacinthe, les derniers rachats de droits rentiers résiduels se feront seulement en 1971 (Société d'histoire

que la puissance des papetières s'affirme alors que l'état procède à des locations de vastes territoires sur des périodes pouvant aller jusqu'à 99 ans sous réserve de l'imposition de droits de coupe, généralement peu contraignants pour les exploitants (Gow, 1986)⁰¹.

Bien que l'industrie se développe au cours des trois premières décennies du 20^{ème} siècle, la volonté de l'état québécois de rationaliser la gestion des forêts se limite à des ajustements concernant la révision de la tarification des droits de coupe, l'implantation de pépinières gouvernementales et l'introduction de mesures de contrôle des incendies qui viennent sécuriser l'exploitation des forêts. Ces mesures profitent alors surtout aux firmes canadiennes anglaises et américaines qui dominent l'exploitation des forêts au Québec et au Canada (MacKay, 1987). Cette forme de régulation dominée par les grandes entreprises privées s'imposera jusqu'à la crise de 1929 et même jusqu'aux années 1960⁰² puisque jusqu'au milieu des années 1960, le ministère des Terres et Forêts se concentre toujours sur les éléments techniques en support à l'exploitation privée des terres (étude sur les peuplements, fertilité des sols et reboisement, protection contre les insectes et les feux). Fait à noter, la présence fédérale sera aussi limitée⁰³, si on excepte la période de la seconde Guerre mondiale alors que l'industrie du bois est perçue comme une industrie de guerre (Rémillard, 1985).

régionale de Saint-Hyacinthe, 1998).

⁰¹. Les entreprises fournissent elles-mêmes les mesures qui servent à définir les droits perçus alors que l'État ne dispose que de 14 agents forestiers qui chacun gère de deux à huit gardes forestiers (Gow, 1986).

⁰². Une première Loi sur les forêts remettant en cause le principe de la concession n'est adoptée qu'en 1972, et sa mise en application, accompagnée d'une gestion impliquant une participation plus actives des entreprises au reboisement et à l'aménagement forestier, ne survient que vers 1987 (Chevalier, 1993). La domination des papetières est responsable de ce retard, qui est également notable au niveau des contrôles de la pollution. En effet, ce secteur sera pendant longtemps reconnu comme l'un des plus polluants et les plus rébarbatifs à des contrôles des rejets, et le plus efficace également dans sa non-conformité aux normes en vigueur (Macdonald, 1991).

⁰³. Peu après (1949), ce gouvernement adopte sa première Loi sur les forêts. Et bien qu'un premier ministère est créé en 1960, l'intrusion fédérale relativement au droit d'exploitation et de gestion se limite aux terres et propriétés fédérales, de même qu'au développement de stations expérimentales de recherche (Chevalier, 1993), ou dans les années 1990, d'un projet de forêt intégrée («forêt modèle») dans l'est du Québec. Dans l'ensemble, cette intrusion demeure marginale dans la mesure où en 1995, les terres publiques fédérales totalisent à peine 0,4 p.100 du territoire terrestre du Québec (MRN, 1996, portrait statistique).

Du côté des terres privées, c'est une période où l'état encourage la colonisation des terres et le déboisement, à l'exception d'une superficie équivalent à 15 % de la superficie de la terre afin que le colon puisse être autonome en bois. En 1923, l'état accorde même une prime au défrichement. Peu après, il accorde également une prime au reboisement reconnaissant une surexploitation en certains endroits. Les plans Gordon (fédéral) et Vautrin (provincial) systématiseront le recours à la colonisation comme mesure compensatoire à la crise du travail accompagnant le krach de 1929 (Gendreau, 1985). Nous verrons plus en détails les efforts institutionnels qui s'inscrivent dans cette logique de la colonisation qui s'oppose à celle de la coupe forestière systématique.

En fait, à partir des années 1930, déjà il se dégage une tendance à séparer les terres publiques où la fonction forestière domine des terres privées qui se colonisent et où se développe l'agriculture. Cette séparation, à laquelle répond des formes institutionnelles différenciées, sera un des éléments problématiques que nous verrons plus en détails au chapitre 9 lorsque le ministère des Terres et Forêts (MTF) se confrontera au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (MAC).

Le MTF qui a déjà participé à l'effort de rationalisation du développement dans l'est du Québec, commence à reconnaître le besoin d'augmenter le capital forestier, d'une part dans un contexte de croissance économique soutenue et de permettre, d'autre part, d'autres utilisations des terres publiques non valorisées. Il commence à reconnaître le principe d'utilisation multiple de la forêt vers 1965 (MTF, 1965), ouvrant la porte vers d'autres usages des forêts non commerciales. Ainsi, au moment où il s'engage au sein de la Mission Yamaska, le MTF reconnaît que:

«dans une perspective à moyen terme, la plupart des demandes de terres publiques serviront surtout aux besoins récréatifs de la population.» (p.15, MTF, 1968)⁶⁴.

⁶⁴. Cette préoccupation envers la villégiature se traduira en 1970 par l'adoption d'un règlement spécifique concernant la vente de terres publiques à des fins de villégiature (Lord *et al.*, 1977).

Le MTF envisage notamment la possibilité de mettre en valeur, c'est-à-dire concéder et récupérer des droits ou les vendre, les terres publiques non exploitables pour la foresterie et pour lesquelles il demeure néanmoins responsable. Il faut toutefois préciser qu'au départ de la Mission Yamaska, le MTF n'est pas présent. D'une part, l'idée première du MRN concerne une partie du bassin où la foresterie est pratiquement absente. Puis, c'est l'agriculture qui constitue l'occupation dominante des terres, et ce même à l'échelle de tout le bassin. Le MTF rejoint l'équipe de la Yamaska en 1969 lorsque l'OPDQ prend les commandes et désire par ce biais assurer une gestion intégrée des terres en même temps que de l'eau.

Cette participation du MTF ne sera pas remise en cause, puisqu'en 1970 il a le pouvoir formel d'échanger des terres à une personne dont le terrain doit être submergé lors de la mise en place d'un barrage institué par l'état ou l'un de ses mandataires (Lord *et al.*, 1977). Le MTF peut alors avoir un rôle complémentaire et utile à la mise en place d'ouvrages hydrauliques par le MRN.

Du point de vue du MTF par contre, l'intérêt est ailleurs. En effet, son implication n'est pas absente d'une volonté de reboiser le territoire. Le MTF qui produit annuellement plus de 10 millions de plants pour les terres publiques du Québec (MTF, 1969)⁶⁵, espère augmenter le capital forestier sur le territoire à la suite des déboisements massifs des dernières décennies. Alors que le plan Yamaska indique la nécessité de reboiser les terres non productives qui totalisent 15 p.100 du bassin dans le but de contrôler le ruissellement du bassin (OPDQ, 1972a), le MTF estime pour sa part qu'il lui est possible d'améliorer la production forestière de ces terres agricoles abandonnées pour l'industrie puisqu'une bonne part du bois nécessaire aux vingt-deux scieries du bassin et aux usines de transformations (bois ouvré notamment) provient d'autres régions du Québec, ou même des États-Unis. Le MTF évalue alors cette possibilité malgré la présence d'usages concurrents du sol que sont le développement de la

⁶⁵. On peut questionner l'efficacité de tels programmes alors que l'on note encore aujourd'hui de vastes espaces dévastés par la coupe à blanc, une pratique généralisée au Québec et ailleurs au Canada pendant plusieurs décennies (Dufour, 1991).

villégiature, l'agriculture et l'implantation de barrages dans le bassin de la Yamaska (MTF, 1973).

Pour le MTF, la gestion de l'eau demeure encore secondaire à l'objectif de production des forêts. S'il convient de l'intérêt d'intégrer d'autres fonctions dont le développement récréatif des terres ou le contrôle de l'érosion pour limiter le ruissellement du bassin, sa préoccupation première demeure la restauration du capital forestier. Agissant selon cette logique, son implication dans le plan Yamaska reste conditionnée par la remise en état de la forêt en conformité aux paramètres du prélèvement ligneux comme nous le verrons plus en détails au chapitre 9.

5.3 RÉGULATION DE L'AGRICULTURE ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA COLONISATION (MAC)

La présence agricole est une donnée essentielle à la compréhension de la dynamique territoriale du bassin de la Yamaska et à la compréhension des enjeux de la gestion intégrée de l'eau et du territoire. Dans cette perspective, nous voulons rappeler le rôle des formes institutionnelles et l'évolution des modalités de régulation de l'espace agricole qui motivent l'implication du ministère de l'Agriculture et de la Colonisation.

La particularité de la régulation agricole réside dans un mouvement général d'occupation des terres structuré par plusieurs phases successives liées au régime politique et au mode d'utilisation des terres. Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, il y a une séparation entre l'espace forestier destiné au commerce et à l'industrie et l'espace agricole lié d'abord à l'espace seigneurial, puis à la propriété privée des colons inscrite dans les cantons, puis le régime municipal. Il y a aussi et surtout un mouvement d'ouverture marqué par la colonisation du sol et le défrichement de la terre à laquelle succède l'exploitation agricole, puis un autre mouvement de fermeture cette fois, qui favorise la transformation de l'agriculture

domestique vers l'agriculture industrielle et la réduction subséquente des terres reconnues comme productives.

Encore un peu d'histoire pour préciser ces mouvements. D'abord, la colonisation des terres amorcée sous le régime français puis anglais favorise le développement de l'agriculture, non seulement le long du Saint-Laurent mais aussi de ses affluents comme la Yamaska. Cette sédentarité européenne se présente alors sous deux formes distinctes parce que couplées à des régimes politiques différents. Il y a en séquence l'agriculture des terres modelée par le régime féodal français avec l'institution des premières seigneuries (Chatillon, 1976) en superposition d'un sol dominé par des résidents souvent nomades. Ce régime soumet l'agriculture à une logique d'exploitation intensive d'abord au profit du seigneur puis, lorsque le surplus est suffisant, aux cerfs. La liberté de commerce est permise en autant que le Roi de France a concédé les terres et leur utilisation au seigneur qui peut par ailleurs être un efficace marchand.

Puis, avec le régime anglais qui s'impose, le régime seigneurial est contesté par le biais de l'institutionnalisation de la propriété privée (Kolish, 1994). L'introduction d'une logique de propriété privée des terres par l'agriculteur amorce ainsi une lente transformation de l'espace rural, transformation notable dans les cantons de l'est qui incluent une partie du bassin de la Yamaska et en Outaouais, en direction du Haut-Canada. Cette transformation passe alors par l'établissement de cantons et de chefs de cantons dont la responsabilité vise à assurer le bon fonctionnement des propriétaires du cantons en entretenant notamment les chemins communs (Société d'histoire de la Haute-Yamaska, 1999). Pour mieux réguler les territoires mixtes, ce qui est le cas du bassin de la Yamaska, on créera un premier régime municipal en 1854 sous la recommandation notamment de Lord Durham. Ce régime définit non seulement les limites d'une nouvelle configuration de formes institutionnelles que sont la municipalité, la municipalité régionale de comté et la paroisse, mais reconnaît en plus la prédominance du droit privé du sol à l'intérieur d'un espace localisé de gouvernance.

Dans ce contexte de nouveau régime, l'intérêt des gouvernements avant et un peu après la Confédération se porte surtout vers les rôles et pouvoirs de ce nouveau régime et aux territoires qui s'inscrivent désormais dans un mouvement d'industrialisation. Au Québec, la colonisation des terres, qui n'est pas totalement absente des préoccupations des nouveaux états fédéral et provincial, se limite à quelques mesure d'incitation et aux territoires à proximité de la région montréalaise. Des terres sont concédées dans la mesure où l'occupant s'engage à y demeurer. Dans ce contexte, la concession des terres correspond à une acquisition finale contrairement aux concessions forestières où il est question de location du sol (bien que sur une longue période) (Linteau *et al.*, 1979). Pour le gouvernement fédéral, et avant la première Guerre mondiale, l'agriculture est liée au ministère des forêts et ne représente pas de véritable enjeu (Gossage, 1985).

En fait, la mobilisation est ailleurs. Cette mobilisation est d'abord celle des agriculteurs qui, sous l'effet d'une crise des denrées agricoles (Morisset, 1987) à laquelle on pourrait ajouter la menace de l'expansion anglo-saxonne, particulièrement marquée au début du 19^{ème} siècle en Estrie (Société d'histoire de la Haute-Yamaska, 1999) où se trouve localisé une partie du bassin Yamaska, désirent se regrouper en sociétés agricoles. Si l'Union des producteurs agricoles (1999a) fait état d'une première société aussi tôt que 1789, la première association au sein du bassin de la Yamaska est formée vers 1845 (Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, 1998) à un moment où de telles associations vont se multiplier sur le territoire. Une telle société vise alors à favoriser l'échange relatif aux techniques de production et à la qualité des produits. Ayant peu d'informations sur cette période, la Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe (1998) souligne que vers 1870 soit au moment d'une autre crise agricole, se forment les premiers «cercles agricoles» dont ceux de la région de Saint-Hyacinthe, qui seront en fait à l'avant-garde de la syndicalisation agricole comme on la connaît au Québec, c'est-à-dire appuyée sur l'association libre de petits producteurs privés. Ces cercles, définis sur la base de l'unité territoriale de la paroisse, sont plus limités comparativement aux sociétés agricoles établies sur la base des comtés ou d'autres unités territoriales plus grandes (Union des producteurs agricoles du Québec, 1999a).

Ce mouvement des agriculteurs tend à se consolider, d'abord avec une première union agricole nationale formée en 1875, peu après l'acte de la Confédération. Après la première Guerre mondiale (1918 à 1924), on assiste à la formation de l'Union catholique des cultivateurs (UCC) de la province de Québec à la suite de difficultés particulières d'approvisionnement qui affectent les fermes (Morisset, 1987), mais aussi, semble-t-il, à la suite d'une opposition à la conscription des agriculteurs au cours de cette guerre (Union des producteurs agricoles du Québec, 1999a). Cette mobilisation sera déconfectionnalisée en 1972 avec la création de l'Union des producteurs agricoles (UPA) dont l'influence est encore notable puisque le ministre de l'agriculture Rémy Trudel n'hésite pas à dire que :

«Au Québec, quand on devient ministre de l'Agriculture..... on constate immédiatement que l'agriculture marche à deux.» (Union des producteurs agricoles du Québec, 1999b, p.5).

Le rôle de l'état s'avère dans ce cadre sérieusement marqué par ce mouvement que l'on dit de syndicalisation, mais qui en fait, en regroupant un grand nombre de petits producteurs privés, ressemble sans doute plus aux chambres de commerce qu'aux syndicats ouvriers.

En même temps que s'amorce la mobilisation des agriculteurs, du côté de l'état québécois, le ministère de l'agriculture est l'un des plus anciens formés dès l'Acte constitutionnel de 1867 avec le ministère des Terres et Forêts, celui des Travaux publics, du Revenu, du Secrétariat à l'industrie et au Commerce, de la Justice, des Finances (Trésor) et du Conseil Exécutif (Gow, 1986, tableau 4). Toutefois, le premier ministère de l'Agriculture se limite à accorder un peu d'assistance économique dans le dernier quart du 19^{ème} siècle relativement à l'expansion des chemins ruraux et des chemins de fer. Une aide qu'il délaisse au début du 20^{ème} selon Linteau *et al.* (1979), alors que les objectifs de l'état provincial quant à l'expansion de ces réseaux semblent avoir été atteints. L'aide est aussi ailleurs. Outre le réseau routier, c'est le chemin de fer et le télégraphe qui intéressent davantage l'état au point que dès 1883 le maillage est très serré entre ces trois réseaux tel que Courville *et al.* (1995) l'illustre. Le commerce systématisé

et l'industrialisation naissante présentent en effet les voies d'avenir que désire promouvoir l'état provincial.

Au niveau fédéral, l'agriculture ne commence à représenter sérieusement un enjeu dans la mesure où l'on veut étendre l'espace canadien vers l'ouest au 20^{ème} siècle. À ce moment, l'irrigation des terres constitue une mesure centrale à la politique expansionniste du ministère de l'Intérieur (*Department of Interior*) qui favorise la colonisation vers l'ouest⁶⁶. Cette expansion répond alors notamment à la colonisation américaine qui étend son influence au sud de la frontière et qui est susceptible de menacer l'intégrité du territoire. Par la suite et jusqu'en 1936, la fonction d'irrigation est assimilée au ministère des Affaires du Nord et des Ressources nationales qui pénètre le territoire plus vers le nord. Par la suite, c'est le nouveau ministère des Mines et des Ressources qui absorbe, entre autres choses, cette fonction (Gossage, 1985).

Par delà les efforts de colonisation des terres, on se rend bien compte des liens entre une agriculture industrielle et les autres secteurs industriels en recherche de débouchés. Par exemple, des organismes comme la Commission de conservation du Canada (1910 à 1920) soulignent la nécessité d'opérer une rationalisation de l'agriculture en favorisant l'introduction de nouveaux intrants mécaniques et chimiques (voir Girard, 1994), à la faveur de nouveaux secteurs industriels naissants. L'industrialisation de l'agriculture comme l'indique Debailleul (1991) s'amorce d'ailleurs en même temps que se développent la chimie inorganique (engrais, puis pesticides), la transformation des métaux (machinerie agricole) et la mécanique (tracteurs). Dans cette perspective, l'industrie va pénétrer l'agriculture au point de la redéfinir entièrement, ce à quoi l'état fédéral et provincial vont contribuer.

Cette rationalisation des pratiques agricoles amorcée ailleurs au Canada, en Europe et aux États-Unis, intéresse le Québec qui est alors en retard selon Sitwell et Siefried (1984) et

⁶⁶. L'extension du chemin de fer illustre l'effort entrepris dans le sens d'une colonisation de l'ouest alors qu'entre 1901 et 1914 le réseau ferroviaire passe de 6400 km de voies ferrées à 19 000 km (Sitwell et Siefried, 1984).

Ehrensaft et Marien (1978)⁶⁷. Il est vrai que cette logique agricole puise beaucoup dans un contexte de terres planes américaines, soit dans un milieu où le sol est relativement peu accidenté, là où également l'égouttement des terres se fait assez bien et où il est plus facile d'y introduire de la machinerie lourde et l'irrigation systématique comme le souligne Mumford (1950).

Cette pénétration de l'agriculture rationnelle en sol québécois ne sera toutefois affirmée qu'à la suite de la crise agricole des années 1930. À ce chapitre, c'est la sécheresse sévère (le *dust bowl*) qui affecte les prairies canadiennes et américaines qui est marquante. À ce moment, le gouvernement fédéral responsable de l'expansion de l'ouest, doit soutenir une économie qu'il a contribué à créer. Son action régulatrice vise alors à mettre en place un premier Office d'aide à la production de céréales de blé (*Canadian Wheat Board*) en même temps que se constitue une coopérative de mise en commun de la production des céréales (Troughton, 1991). L'agriculture, de compétence d'abord provinciale à la suite de l'accord confédératif de 1867, fait alors l'objet d'une participation fédérale accrue dans le contexte précis où c'est ce gouvernement qui finance l'expansion des frontières de l'état canadien (Fuller, 1994). À partir de ce moment, le gouvernement fédéral impose son rôle dans la gestion de l'agriculture. Ayant élaboré un premier programme d'aide financière relativement à la crise des céréales dans les prairies dans les années 1930⁶⁸, cette approche de l'assistance régionale renaîtra avec le programme ARDA (Perreault, 1987), un des éléments déclencheurs du BAEQ dans l'est du Québec tel que présenté au chapitre 3.

⁶⁷. Il faut dire que certaines recherches sont néanmoins menées au Québec dans la perspective d'une modernisation des cultures. Ainsi, dans une publication de 1930, la station expérimentale de Farnham dans le bassin de la Yamaska fait état des essais de productivité des cultures réalisés en fonction de diverses compositions de phosphore, de potassium et d'azote (Bordeleau, R., 1932, Rapport du régisseur, Station expérimentale, Farnham, Québec, année 1930, ministère fédéral de l'Agriculture Canada, 26 p.). Également, la présence d'instituts agricoles au Québec facilite la promotion d'une agriculture scientifique comme l'indique le texte de F.X. Boudreault (1931), «L'agriculture est une science», Revue de l'Institut agricole d'OKA, vol.5, no.2, p.47-50.

⁶⁸. C'est en 1935 qu'est mise sur pieds la Commission canadienne du blé garantissant aux agriculteurs un prix minimum pour leurs récoltes (Perreault, 1987).

Du côté provincial, le ministère de l'Agriculture offre à partir du 20^{ème} siècle de nouveaux services en soutien aux productions industrielles: médecine vétérinaire (1910), service d'agronomes (1913), service de productions animales (1917), service de grande culture (1918) (Gow, 1986). En ce qui a trait aux agronomes, relais essentiel entre l'état et l'agriculteur, ceux-ci passent de 5 en 1913 à 388 en 1943 permettant ainsi une pénétration du ministère dans l'ensemble des comtés du Québec (Gow, 1986). En même temps, l'action du ministère de l'Agriculture se régionalise. En 1934, il y a déjà 20 «régions» agricoles (Harvey, 1996). De l'avis de ce même auteur, ce ministère serait le premier à avoir effectué une forme de régionalisation au Québec. Ainsi, le ministère dispose à partir de 1943, d'un agronome par comté⁶⁹ qui facilite l'implantation des politiques et convainc plus facilement les agriculteurs à la modernisation. Comme l'indiquera l'agronome du comté de Yamaska :

«l'agronome est un professeur dans son comté» (Parenteau, 1940, p.175).

Parallèlement à cette forme de régionalisation administrative et d'intervention à l'échelle du comté, on assiste à une spécialisation des productions agricoles. Dans ce contexte et outre l'assistance directe des agronomes à l'implantation du modèle d'agriculture industrielle (Debailleul, 1991), l'état québécois répond par une multiplication des modalités de gestion associées à la régulation agricole, à savoir l'implantation d'un Office du crédit agricole qui s'occupe de l'aide financière aux agriculteurs, d'une Commission de l'industrie laitière qui peut fixer les prix de cette même industrie⁷⁰, d'un Office du drainage qui s'occupe spécifiquement des réseaux de drainage (Gow, 1986), un ensemble de mesures de soutien aux agriculteurs auxquelles n'est pas étrangère l'action de l'UCC, puis de l'UPA (1999a).

Cette modernisation à laquelle s'intègre une certaine partie des agriculteurs, est un processus qui révèle certes une efficacité accrue, mais qui implique aussi un processus d'exclusion puisque le nombre de fermes est réduite de plus de la moitié entre 1950 et 1970 uniquement

⁶⁹. L'évolution du nombre d'agronomes engagés par le ministère de l'Agriculture passe ainsi de 26 en 1926 à 388 en 1943 (Gow, 1986). L'agronome devient alors le lien privilégié du ministère avec le milieu.

⁷⁰. On y retrouverait l'amorce des «plans conjoints» défendus par l'Office puis la Régie des marchés agricoles (Gow, 1986).

(UPA, 1999b). Par delà ces faillites, ces abandons, c'est un véritable système agro-industriel qui se complexifie avec la spécialisation accélérée des productions agricoles. De fait, ce système implique une intégration économique plus serrée de l'espace rural à l'espace urbain, alors qu'en modernisant la production agricole on peut assurer des prix compétitifs et des quantités massives de produits alimentaires au profit des villes où ne se pratique plus l'agriculture. La spécialisation fonctionnelle du territoire donne ainsi lieu à une gestion économique qui maintient le réseau entre le milieu de production (la campagne) et celui de la consommation (la ville) comme le note Debailleul (1991).

Si le ministère de l'Agriculture s'applique spécifiquement au développement de pratiques industrielles de production et de commercialisation avec ses divers services d'agronomie, d'économie rurale, d'industrie animale, d'horticulture, de pomologie, de protection des plantes, le ministère de la Colonisation opère pour sa part en parallèle avant les années 1960. Plutôt que de s'opposer, ces deux ministères agissent souvent ensemble, soit en un même territoire. Le premier vise à établir le colon et le second, à affirmer sa présence durable sur le territoire en développant l'agriculture comme activité centrale.

Particulièrement présent à la suite du plan provincial de colonisation des terres lors de la crise de la fin des années 1920 et du début des années 1930, le ministère de la Colonisation a pour mission d'assister l'extension territoriale du Québec à l'intérieur de ses frontières géographiques. C'est ainsi qu'en 1934-1936, ce ministère possède un service des terres de la colonisation, un service de travaux pour les chemins ruraux, un service d'aide à l'établissement des cultivateurs et fils de cultivateurs, un service d'agronomie (qui duplique d'ailleurs le ministère de l'Agriculture), des services d'arpentage et de cadastre (que réalise également le ministère des Terres et Forêts), un service d'aide au retour à la terre et de missionnaires colonisateurs (Gow, 1986)⁷¹. Pendant toute l'époque du gouvernement Duplessis, la séparation entre l'agriculture et la colonisation sera maintenue. Lors de l'arrivée au pouvoir

⁷¹. Le succès des efforts planifiés de la colonisation est toutefois limité puisqu'entre 1922 et 1929, à peine 22 p.100 des colons qui s'installaient sur une nouvelle terre y restait pour obtenir un titre de propriété définitif accordé par l'état (Morisset, 1987).

des libéraux de Jean Lesage, ces deux entités seront refondues en un seul ministère: le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (MAC). Il y a d'une part la volonté de rationaliser l'aide au milieu rural, et par ce biais de renforcer les efforts de modernisation des exploitations. Le nouveau MAC veut éviter de contribuer à la colonisation de sols jugés non rentables.

Ce nouveau ministère, associé aux années 1960, délaisse donc les questions de colonisation pour se concentrer sur la modernisation agricole. Ce ministère réagit également à la crise de la fin des années 1950 et à la présence fédérale avec le programme ARDA (voir chapitre 3) en centralisant les dossiers agricoles. À partir des années 1960, le MAC désire imposer des mesures qui accentuent l'industrialisation de l'agriculture. Dans cette perspective, il se préoccupe particulièrement de l'industrie laitière⁷², très présente dans le bassin Yamaska, et l'une des forces de l'agriculture québécoise. De même, il s'intéresse à la fonction du drainage des terres (incluant l'aménagement de cours d'eau municipaux pour s'ajuster au réseau de drainage agricole) pensée pour augmenter la productivité des terres sur un territoire marqué par une courte saison estivale. Par ce biais, il désire également stimuler l'expansion des grandes cultures alors qu'il se fixe dès 1967, un objectif de 6 millions de pieds de drains installés (MAC, 1968) afin de rattraper notamment l'Ontario qui serait en avance sur ce plan. Enfin, il est aussi préoccupé d'efficacité dans la mesure où il impose la pratique des appels d'offre et l'analyse et l'approbation des plans de drainage avant travaux (Blais, 1979).

Accompagnant cette politique du drainage, le MAC assure également un financement des travaux par le biais de prêts (avec l'Office du crédit agricole) et de subventions directes aux producteurs (Lord *et al.*, 1977). Préoccupé par les autres variables susceptibles d'affecter les coûts de production, le MAC offre ainsi de multiples assistances aux intrants agricoles : fourniture d'équipements aux agriculteurs afin que ceux-ci réalisent divers travaux d'amélioration des terres, travaux particulièrement intensifs dans les comtés de Saint-

⁷². Une Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec est mise sur pieds en 1967-1968, à la suite d'une demande de l'Union catholique des cultivateurs dans un contexte où l'industrie laitière notamment, connaît une crise de croissance (UCC, 1966).

Hyacinthe⁷³, de Brome et de Yamaska, aide à l'achat (30 % du prix jusqu'à 100 dollars par exploitant) et à la distribution d'engrais chimiques, aide au chaulage des terres (achat et transport de la pierre à chaux moulue) (MAC, 1968). La régulation agricole du MAC est donc structurée autour d'une assistance généralisée des intrants de la ferme, une logique déterminante dans l'évolution du plan Yamaska tel que le lecteur pourra le constater au chapitre 9.

Cela dit, la participation particulière du MAC au plan Yamaska est motivée par le fait que Saint-Hyacinthe se situe à l'avant-garde de l'agriculture⁷⁴ et que ses assises sont déjà bien constituées. Ce territoire est de plus fortement marqué par la présence d'associations agricoles très actives, associations qui trouveront un aboutissement dans la création en 1972 de l'UPA désormais reconnue comme seule structure représentative des agriculteurs (UPA, 1999b). Pour le MAC, les intérêts des agriculteurs et de l'UPA ainsi que la modernisation de l'agriculture qu'il défend ne font qu'un. L'action du MAC s'inscrira donc dans un soutien direct et continu aux agriculteurs du bassin qui ont l'avantage d'avoir développé une approche industrielle, ceux qui ont aussi le plus grand capital disponible et ceux qui sont les plus susceptibles d'influencer les associations agricoles du bassin, une forme de clientélisme particulièrement évidente lors de la mise en œuvre du plan Yamaska (voir chapitre 9).

⁷³. Le comté de Saint-Hyacinthe était après le comté de Châteauguay, celui qui présentait la plus grande longueur installée de drains souterrains (595 855 pieds) au Québec (MAC, 1969).

⁷⁴. Dès 1892, on assiste ainsi à la création de l'école de laiterie où s'opèrent des recherches relatives à l'évaluation des matières grasses dans le lait et où se déroulent également les premières expériences de pasteurisation au Canada (1897). Par la suite, les efforts de Saint-Hyacinthe sur le plan de la formation et de la recherche seront notables; plusieurs institutions liées à l'agriculture se développent dont l'Institut de technologie agricole (ITA) ce qui, dans les années 1990, fait de cette municipalité la capitale agroalimentaire du Québec (Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, 1998).

5.4 RÉGULATION DE LA PÊCHE SPORTIVE ET DU RÉCRÉO-TOURISME ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DU TOURISME, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE (MTCP)

Le développement récréo-touristique du territoire, qui apparaît comme un nouvel enjeu de gestion du territoire lors de la mise en œuvre du plan Yamaska, implique une nouvelle forme de régulation sectorielle qui mérite à être resituée dans la durée, soit à l'intérieur des régulations antérieures qui se sont attachées particulièrement à définir puis à gérer la pêche sportive et à instituer une fonction de développement touristique du territoire. Cette section, qui vise à préciser le sens de cette évolution, rend compte également des formes institutionnelles qui se sont constituées dans le sillage de ce mouvement.

Dans un premier temps, il est utile de rappeler que la régulation du secteur récréatif au Québec est d'abord marquée par un double mouvement de séparation de la gestion des pêcheries commerciales et sportives, puis par un mouvement de démocratisation de l'accès aux territoires de pêche. C'est à partir de ce dernier mouvement que la dimension proprement récréative évoluera vers des objectifs de détente auprès des plans d'eau.

Au Canada et au Québec, la régulation des pêcheries s'inscrit d'abord dans une perspective commerciale. Avant même la signature de l'acte confédératif, les pêcheries constituent en effet une ressource stratégique au point où une loi (*Fisheries Act of 1857*) encadre les pratiques de pêche au Haut et au Bas-Canada. Les pêcheries sont alors associées à la gestion des terres de la Couronne (*Department of Crown Lands*). Après la confédération, les pêcheries sont intégrées au ministère de la Marine et des Pêcheries, alors que les fonctions de pêcheries et de navigation sont liées plus directement. Outre quelques changements mineurs, on retrouve en 1921 le même ministère de la Marine et des Pêcheries. A ce moment, l'ambiguïté concernant le droit provincial et fédéral relatif aux pêcheries est tranchée par le Bureau du Conseil privé qui reconnaît que les pêcheries non soumises à l'effet des marées sont d'abord du ressort des riverains et donc des provinces (Gossage, 1985).

Du côté provincial, et ce dès le début de la Constitution canadienne (1867), les pêcheries intérieures étaient déjà gérées à des fins commerciales par le biais du ministère des Terres et Forêts et des Pêcheries (Gingras, 1994). Toutefois, le gouvernement provincial définit les eaux «intérieures» avec plus de précision dès 1899 et exige conséquemment un permis pour l'exploitation des pêcheries. Des précisions supplémentaires seront ensuite apportées dans le contexte où après la première Guerre mondiale on cherche à en rationaliser l'exploitation⁷⁵. Outre la reconnaissance formelle du droit des pêches en eau douce aux provinces en 1922, le gouvernement fédéral opère dans le cas du Québec une délégation administrative qui facilite l'application d'un double régime juridique appliqué aux pêches commerciales⁷⁶. Le Ministère des Pêcheries (*Department of Fisheries*) présent dès 1930 exercera les fonctions de contrôle des pêcheries jusqu'en 1969 (Gossage, 1985). Il s'intégrera au ministère fédéral de l'Environnement en 1970-1971 (Doern et Conway, 1994). À partir de ce moment, la Loi sur les pêcheries servira de cadre aux premiers règlements de contrôle de la pollution.

À partir de 1922, les pêcheries intérieures qui sont de juridiction provinciale, sont incluses au sein du Département de la Colonisation, des Mines et des Pêcheries du Québec. Ce n'est qu'à partir de la seconde Guerre mondiale (1942) qu'un ministère est créé en propre (Daneau, 1991). Les pêcheries, qui ont perdu de leur importance face aux nouveaux secteurs des forêts et des mines au cours de la première moitié du 20^{ème} siècle, deviendront à nouveau un secteur économique stratégique aux «régions éloignées». Avec la spécialisation de la production et de la transformation, la gestion des pêches commerciales est intégrée au ministère de l'Industrie et du Commerce en 1963 (Daneau, 1991), un ministère essentiellement commercial.. alors qu'est créé par ailleurs la même année le ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche (MTCP) qui aura pour mission d'augmenter le potentiel halieutique des rivières et favoriser l'usage de la pêche partout au Québec. Il faut rappeler qu'auparavant la séparation entre le pêcheur commercial et sportif n'était pas nette dans la mesure où la pêche

⁷⁵. Le Conseil privé de Londres précise en effet que les engins de pêche doivent être rattachés à la rive jusqu'à la ligne des basses marées ou au-delà de la ligne de laisse des basses eaux (Daneau, 1991, p.15).

⁷⁶. Pendant plusieurs années, on aura un guichet unique d'émission des permis. Une partie de cette délégation sera toutefois reprise par le gouvernement fédéral en 1959 en ce qui a trait à l'inspection aux

est demeurée pendant longtemps une activités traditionnelle, sinon artisanale (Pluritech Ltée., 1982).

Ce dernier objectif de démocratisation de l'accès est à mettre en opposition avec le principe de la privatisation des accès qui a dominé jusque là. Dès le 19^{ème} siècle, la pratique de la pêche sportive est marquée par la présence d'espaces privés accordant un droit d'accès privilégié et réservé aux notables anglophones alors que les premiers clubs de chasse et de pêche sont créés à Montréal. En 1882, alors que le Québec obtient la confirmation des droits de pêche dans ses eaux intérieures⁷⁷, cette pratique est institutionnalisée par l'attribution de territoires exclusifs au profit des clubs privés de chasse et pêche (Gingras, 1994), institutionnalisation qui reconnaît de manière formelle un privilège qui existe depuis la fin du siècle précédent. À partir du moment où ce droit privé sur la ressource est admis formellement, les clubs privés vont se multiplier sur le territoire. Ainsi, en 1914, on compte 200 de ces clubs dont la superficie peut atteindre 160 km², et même 800 km²⁷⁸. Ce système d'accès privé, qui fera graduellement place à l'élite francophone à la suite de la seconde Guerre mondiale, demeure néanmoins restreint aux individus les plus fortunés compte tenu des frais d'accès au clubs à l'aube des années 1960⁷⁹.

Alors que l'on privilégie un accès restreint aux espaces offrant une qualité de pêche exceptionnelle, on met également en place un système restreint d'espaces protégés à l'instar des États-Unis et de l'Angleterre⁸⁰. C'est ainsi, que l'on assiste à la création de parcs

fins d'exportation.

⁷⁷. Le gouvernement du Canada qui, en 1868, croit avoir le plein pouvoir sur les pêcheries est limité dans ses prérogatives à la suite d'un jugement du Conseil privé de Londres qui considère que le pouvoir fédéral n'entraîne pas la cession du pouvoir provincial en regard du territoire intérieur. Pour un historique plus élaboré, on pourra se référer à Daneau (1991).

⁷⁸. Ces clubs seront actifs jusqu'en 1977 (2000 en 1970 selon Gingras, 1994), année où ils sont abolis au profit des zones d'exploitation contrôlée (Z.E.C.) dont l'accès se veut alors universel.

⁷⁹. Cette formule des clubs privés critiquée depuis longtemps se maintient néanmoins jusqu'en 1977.

⁸⁰. Outre la création formelle du premier parc canadien des Montagnes Rocheuses (1885), suivi de peu au Québec de celui de la Montagne Tremblante (1888), les parcs nationaux demeurent sujet à la coupe forestière et parfois à l'exploitation minière. Le principe d'*«inviolability»* mis de l'avant vers les années 1930 afin d'universaliser au Canada un certain principe de protection, interdira ces activités mais permettra de nombreux développements récréatifs ou touristiques qui ne sont pas sans conséquences sur

naturalisés, soit quelques sites privilégiés devant en principes, être protégés au profit des générations futures, mais pouvant aussi être utilisés comme attraits touristiques⁸¹. Leur faible nombre, leur petite superficie et leur éloignement relatif témoigne toutefois d'une politique bien timide de conservation ou de protection naturelle (Bourdages *et al.*, 1984).

De son côté, la fonction touristique émerge comme un sous-produit de la commercialisation de la récréation. Pratiquement absente des fonctions de l'état québécois avant 1936 alors qu'elle est assumée par le MIC, puis en 1937 par le Conseil exécutif, le tourisme apparaît comme une sous-fonction à l'Office provincial de Publicité en 1946 et obtient une certaine reconnaissance en 1961 avec la création de l'Office du tourisme de la province de Québec. Mais c'est en 1963, lorsqu'il s'intègre au nouveau ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche (MTCP, 1964) que le tourisme est plus étroitement associé à la chasse et à la pêche.

Le MTCP⁸², sensible à la vocation récréative et touristique partout au Québec, divise le territoire en 16 régions (partie de bassins) pour en rationaliser l'utilisation. Comme le souligne Pluritech Ltée. (1982, p.48) :

«Cette division avait pour but de faciliter l'administration de ce dossier et d'amorcer le regroupement des statistiques en fonction des plans d'eau afin de mieux connaître l'évolution de la pêche dans ceux-ci.»

Dans le bassin de la Yamaska, le service de la région de Montréal du MTCP est déjà engagé à réaliser des inventaires sur l'état des ressources biologiques (Mongeau, 1963; 1965).

la qualité esthétique et écologique du milieu (Taylor, 1991). Ce constat est applicable au Québec où la pression sur les espaces protégés a également été notable (Bourdages *et al.* 1984).

⁸¹. Comme l'indique le Conseil consultatif canadien de l'environnement (1991), le premier ministre MacDonald entrevoyait vers 1880 l'utilisation des parcs comme attraits récréatifs pour la bourgeoisie de l'est du Canada. Ce raisonnement s'appuyait notamment sur le fait que la pénétration du chemin de fer favorisait la mise en place de services récréatifs et sanitaires dans l'ouest canadien. Non seulement le décor était-il pittoresque, mais on pouvait aussi y trouver des sources d'eaux thermales.

⁸². Dans l'ensemble, les dépenses du MTCP qui s'élèvent à 8,7 millions de dollars en 1963-1964, passent à 16,7 millions de dollars en 1968-1969 lors du début de la mission Yamaska et à 29,6 millions de dollars au dépôt du plan de la Yamaska (incluant divers virements de fonds) (MTCP, 1964; MTCP, 1969; MTCP, 1973). Ce ministère même s'il n'est financièrement pas le plus lourd, est en progression

inventaires qui deviennent un préalable à l'exploitation rationnelle de la faune aquatique. Le MTCP, créé dans les années 1960, est déjà sensible à la régionalisation administrative quoique sur une base différente de l'agriculture ou sur la division des bassins du MRN.

Le plan Yamaska constitue à ce chapitre une opportunité pour le MTCP de poursuivre la rationalisation de la gestion des plans d'eau à proximité de Montréal avec une intégration plus systématique de l'état des ressources biologiques, alors que l'on cherche par ailleurs à capitaliser sur une augmentation de clientèle attribuable à la démocratisation des accès aux plans d'eau. Ainsi, dès 1964, les fonctions de promotion de la chasse et de la pêche, de développement d'espaces publics (parcs, terrains de campings et aires de pique-nique) et d'accès aux réserves fauniques et aux parcs provinciaux sont reconnues comme mandats formels du MTCP (Lord *et al.*, 1977).

La Loi sur la conservation de la faune adoptée en 1969, soit peu après la création de la Mission Yamaska, vient enfin renforcer l'objectif de rationalisation de la pêche sportive dans la mesure où le MTCP gère désormais les permis de pêche tout en se réservant le droit d'allouer des baux à droits exclusifs d'exploitation de la faune. C'est à partir de ce moment d'ailleurs que le MTCP est intégré formellement au sein de l'équipe de planification de la Yamaska.

5.5 RÉGULATION DES RÉSEAUX URBAINS ET ÉMERGENCE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (MAM) ET DE LA RÉGIE DES EAUX DU QUÉBEC (REQ)

La régulation du territoire municipal constitue l'un des principaux enjeux du plan Yamaska comme nous l'avons déjà indiqué au chapitre 4, dans la mesure où il est question du développement de l'espace urbain. De manière à mieux comprendre la régulation urbaine qui

constante à l'époque.

anime le plan et définit particulièrement les réseaux d'alimentation et d'assainissement des eaux en territoire urbanisé, il est nécessaire de rappeler un certain nombre d'éléments historiques qui viennent mettre en contexte les politiques urbaines du début des années 1960. Ces éléments ont pour but de mieux préciser l'évolution de la manière dont la ville est graduellement régulée par l'état québécois et les liens entre la régulation urbaine et la gestion de l'eau.

D'entrée de jeu, nous devons préciser que la régulation urbaine s'inscrit à l'intérieur d'un tiers pouvoir qui est celui des municipalités dont la création répondra d'abord au besoin d'harmonisation des modes de gestion des services publics sur le territoire. L'urbanisation qui va croissant avec l'industrialisation est alors soumise à cette autorité municipale et particulièrement au MAM qui domine sur le plan légal et financier les intérêts particuliers des villes. Le MAM sera notamment l'acteur central de la rationalisation de l'espace urbain, rationalisation qui ne sera pas sans effets sur les services publics d'eau et sur la politique de la Régie d'assainissement des eaux qui sera de prime abord soumise à son autorité.

Dans un premier temps, nous voulons préciser le contexte d'émergence d'une structuration urbaine du territoire qui justifiera le rôle du MAM. Aux fins de rappel, cette structuration s'est constituée vers 1840 avec la volonté d'arrimer, sous une forme moderne d'imputabilité politique, le système de gestion territoriale des seigneureries et des cantons (Bérubé, 1993). L'objectif politique d'intégration territoriale facilitait alors la répartition des coûts des grands travaux réalisés d'abord au Haut-Canada à l'ensemble des habitants du Haut et du Bas-Canada. Cette répartition pouvait alors être relayée par une structure politique et administrative plus proche des citoyens comme l'indique Isin (1992). Au Québec, les premières incorporations municipales surviennent à Montréal d'abord (1832), puis Québec, Trois-Rivières et Sherbrooke⁸³. À Saint-Hyacinthe, une telle incorporation survient en 1850;

⁸³. En 1850, seules ces quatre municipalités auront ce statut. Encore aujourd'hui, ces municipalités demeurent parmi les plus importantes du Québec sur le plan des activités économiques nationales et-ou régionales.

en 1857, elle obtient le statut de Cité à l'instar de Montréal et Québec, seules autres entités à avoir ce statut à l'époque (Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, 1998).

Le mouvement d'incorporation suit la logique hiérarchique des villes les plus importantes ou avancées sur les plans économique, démographique et politique. Cette logique d'incorporation implique alors la formation d'une autorité locale reconnue légalement responsable de certains travaux et fonctions, dont le contrôle des incendies, l'alimentation en eau et l'implantation d'égouts qui assurent à la fois une protection au capital bâti et une protection sanitaire aux populations (Linteau *et al.*, 1986 ; 1979; Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, 1998). L'incorporation constitue la première modalité du nouveau régime urbain qui se met graduellement en place du centre montréalais vers les centres alors secondaires, puis vers la périphérie.

L'importance des nouveaux services urbains demeure toutefois variable sur le territoire. En effet, même la loi de 1903 sur les cités et villes qui donne de nouveaux pouvoirs quant aux plans d'urbanisme (dont la forme et le contenu est cependant très sommaire) et renforce ainsi le principe de rationalisation des services, s'avère peu utilisée (Parizeau *et al.*, 1985). C'est dans ce contexte que se met en place la Commission des services d'utilités publiques (1909) pour accélérer la réalisation de certains travaux jugés stratégiques au développement des villes et de l'économie en général. Cette commission provinciale fait suite à un département des Travaux publics qui se consacrait surtout à de grands travaux publics (Parizeau *et al.*, 1985) et vise à la fin du 19^{ième} siècle et au début du 20^{ème}, à compléter à une plus petite échelle le rôle du ministère des Transports du Canada qui réalise de plus grands travaux, dont plusieurs ont trait à la gestion de l'eau (Gossage, 1985). Il s'agit des premiers pas d'une régulation urbaine par le biais du contrôle des services publics.

L'appui à ces services s'avère toutefois insuffisant. De manière à accélérer davantage la réalisation de travaux spécifiques, cela dans un contexte où l'on cherche par ailleurs à stimuler l'économie, l'état québécois favorise en 1912 la formation d'un ministère de la Voirie chargé

de développer spécifiquement le réseau routier municipal du Québec (Parizeau *et al.*, 1985). Il se produit alors une séparation entre les services publics, la voirie constituant alors l'enjeu central des services publics. Il fallait à cette époque améliorer les chemins pour faciliter le commerce et les échanges.

Par la suite, la première Guerre mondiale agit comme stimulant économique favorisant l'expansion industrielle. Les industries, qui commencent à s'implanter un peu partout sur le territoire, demandent à être mieux desservies sur le plan des services urbains. Ainsi, on assiste, dès 1918, à la formation du ministère des Affaires municipales (MAM) qui visera à renforcer les liens entre l'industrie, le commerce et la ville. À ce chapitre, la présence de l'état se veut plus soutenue au développement des villes qui se multiplient depuis 1855 (Parizeau *et al.*, 1985) (voir tableau 2). Toutefois, les services publics ne sont pas bien intégrés au rôle de ce ministère. C'est ainsi que la Commission d'utilités publiques qui n'intègre plus la mise en œuvre de travaux routiers (qui relèvent de la Voirie) devient la Commission des services publics du Québec en 1920, celle-ci se préoccupant particulièrement du suivi des travaux dont les aqueducs et les égouts (Parizeau *et al.*, 1985). Il y a à cette époque une certaine difficulté à réguler de manière unifiée la gestion de la ville et l'implantation des nouveaux réseaux, comme si la gestion des villes était indépendante des travaux qui s'y faisaient et des réseaux qui s'y implantaient.

Par delà cette double régulation des villes, l'assistance de l'état n'est pas suffisante en période de crise. En effet, malgré l'aide de l'état, les villes connaissent une crise financière majeure à partir de 1929, à l'instar de l'Europe et du reste de l'Amérique du Nord. En 1930-1931, les villes doivent alors obligatoirement assumer une part du fardeau de la crise puisque le gouvernement impose une contribution de 50 p.100 aux services de secours directs (logement, chauffage, banque alimentaire). Aux prises avec une crise qu'elles ne peuvent juguler, les villes sont désormais soumises à un nouveau mécanisme de rationalisation imposé par le MAM en 1932. Cette rationalisation se traduit particulièrement par l'institution de la Commission municipale du Québec, un organisme de surveillance de la gestion financière des

administrations locales (Dussault et Borgeat, 1984) qui assiste le MAM. À partir de ce moment, le MAM deviendra l'acteur institutionnel central à l'aménagement et à la planification urbaine au Québec, et intervient de plus en plus (directement et indirectement) dans les finances municipales (Parizeau *et al.*, 1985).

À partir de ce moment, le MAM consolidera son rôle et son action sur le territoire malgré le fait que gouvernement de Duplessis se dit particulièrement favorable à l'espace rural et à ses structures traditionnelles. Toutefois, si certaines tentatives visant l'élaboration de plans d'aménagement surviennent entre la seconde Guerre mondiale et la fin des années 1950, c'est au cours des années 1960 surtout que l'idée de planifier le développement urbain s'impose au sein de l'état québécois. C'est avec le changement de gouvernement provincial au début des années 1960 (Jean Lesage) et avec le rôle plus actif d'une nouvelle élite bureaucratique que la logique urbaine s'impose (Delorme, 1989). C'est ainsi qu'au début des années 1960, l'idée d'une réforme planifiée des frontières urbaines émerge.

Cette nouvelle manière de rationaliser le territoire est d'abord à l'œuvre dans l'est du Québec comme nous l'avons souligné au chapitre 3. Dans la perspective du MAM, la gestion des villes est confrontée à une multitude d'entités diffuses sur les territoires rendant difficile une desserte unifiée et uniforme des services publics auprès des populations locales. Toutefois, ce problème est assez généralisé au Québec⁸⁴ pour que l'on pense à une réforme globale du système municipal. Ainsi, le rôle de régulateur relativement partagé entre l'état et les autorités locales, tend à se concentrer dans la mesure où on estime que le gouvernement provincial est appelé à assumer :

«la responsabilité de la direction, de l'animation et du contrôle de l'urbanisme».
(Quesnel-Ouellet, 1980, p.220).

⁸⁴. À ce chapitre, il y a la commission Bélanger (formée en 1963) qui recommande une politique de regroupement municipal, puis les commissions Sylvestre (1964) et Blier (1964) qui vont dans le sens de fusions municipales à Laval et Montréal, et la commission La Haye (Commission provinciale d'urbanisme créée en 1963) dont le rapport déposé en 1968 marque un certain tournant dans la mesure où il est proposé une vaste réforme d'ensemble de l'espace urbain (Quesnel-Ouellet, 1980; Meynaud et Léveillé, 1973).

À ce même moment, le MAM entend redéfinir le lien avec le citoyen élargissant ainsi le droit de vote aux locataires et la participation des citoyens aux grandes décisions financières qui les concernent tels les règlements d'emprunts⁸⁵ municipaux nécessaires aux grands travaux publics au sein des villes. Également, le gouvernement québécois met sur pied la Société d'habitation du Québec (1967) en aide au développement de la construction résidentielle, une réponse qui n'est pas sans liens avec la présence fédérale (Quesnel-Ouellet, 1980) alors que la Société canadienne d'habitation et du logement contribue depuis 1961 à la construction urbaine et à l'implantation de services publics, dont des stations d'épuration (ministère d'état chargé des Affaires urbaines, 1976). Il y a enfin, une volonté de faciliter l'application du principe de propriété privée⁸⁶ au logement urbain.

Sur le plan des services publics, cette régulation implique aussi une planification accélérée des infrastructures dont les services d'adduction et d'assainissement. Le MAM responsable de la Régie des eaux du Québec (REQ) depuis 1964⁸⁷, vise dès lors à s'assurer d'une harmonisation entre l'extension des frontières urbaines et des services urbains. Le MAM entend notamment uniformiser les services d'aqueducs et d'égouts au sein des villes en tenant compte des enjeux financiers (MAM, 1970; 1969; 1967). Après une première tentative concernant les fusions municipales volontaires (loi adoptée en 1965), une nouvelle proposition est mise de l'avant en 1970 (nouvelle loi sur les fusions municipales) (Meynaud et Léveillé, 1973). À ce moment, le MAM, plus généreux parce qu'il entend soutenir financièrement les fusions, tient à ce que la fusion soit un préalable pour les municipalités en croissance.

⁸⁵. Il s'agit du principe de la double majorité: majorité en nombre d'électeurs et en valeur des propriétés. Par ce principe, les résidents et les entreprises privées qui possèdent des valeurs de propriétés élevées ont pratiquement un droit de *veto* face aux autres résidents comme le souligne Quesnel-Ouellet (1980).

⁸⁶. Cette préoccupation de l'accès à la propriété privée était déjà présentes dans certaines municipalités comme Granby tel que le relate Trépanier (1999).

⁸⁷. La REQ (1964) intègre le mandat de la Régie d'épuration des eaux (1963) qui fait suite au Comité des eaux de la Régie des services publics en 1961 (MAM, 1969).

Au sein du bassin de la Yamaska, Saint-Hyacinthe⁸⁸ émerge comme le principal centre urbain de la région et à l'avant-plan du mouvement de l'urbanisation au Québec (Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, 1998). Ainsi, elle est la seule ville du bassin à avoir réalisé un plan d'expansion du réseau d'alimentation en eau (comté Saint-Hyacinthe/Rouville) avant la mise en œuvre du plan Yamaska (voir Régie des eaux, 1969). Le fait que le gouvernement fédéral participe au financement d'études préalables à cette expansion dans le bassin et ailleurs (MAM, 1970) et qu'un nouveau ministère des Affaires urbaines sont en gestation (ministère d'État aux Affaires urbaines en 1970) accentue par ailleurs la pression et l'intérêt du gouvernement québécois en vue d'une prise en charge plus directe de la modernisation des services en milieu urbain (Quesnel-Ouellet, 1980). Cette ville (Saint-Hyacinthe) peut dès lors constituer un modèle que le MAM pourrait implanter ailleurs, à tout le moins pour les villes de tailles équivalentes ou dont le rôle régional est similaire.

Saint-Hyacinthe étant le lieu de plus grande concentration de population à l'intérieur du bassin depuis la colonisation, il n'est pas étonnant de voir là aussi émerger une préoccupation générale en matière d'hygiène publique qui facilite l'implantation des réseaux d'adduction et d'assainissement. Mais d'abord, il faut mieux situer cette préoccupation au Québec afin de voir comment cette préoccupation se lie rapidement aux infrastructures des villes.

Les épidémies sont certes un facteur déclencheur de l'intervention gouvernementale, à l'instar des grandes villes américaines notamment (Anderson, 1988). Ainsi, l'épidémie de variole qui affecte Montréal en 1885 suscite dès l'année suivante l'annonce par le parlement provincial d'une première Commission d'hygiène publique au Québec. En 1889, chaque municipalité

⁸⁸. L'évolution des services d'eau à Saint-Hyacinthe fournit une illustration d'un processus assez similaire que l'on a pu remarquer dans la métropole du Québec (voir Linteau, 1992). D'abord, on assiste à une première phase de privatisation avec l'extension fort limitée d'un premier réseau d'aqueducs au centre-ville (1875-1894). Puis, la ville municipalise le service à la suite de critiques relatives à la qualité et à la sécurité du service. Cette municipalisation entraîne notamment l'implantation d'un nouveau réservoir et d'une première station de traitement, investissements négligés lors de la privatisation du réseau. En troisième lieu, la ville investit massivement en vue de moderniser le réseau (nouvelle station d'alimentation en 1916 pour contrer des problèmes d'origine hydriques affectant la santé publique). Depuis ce temps, la ville procède à des améliorations successives du stockage de l'eau, de son traitement et de sa distribution (Société régionale d'histoire de Saint-Hyacinthe, 1998).

doit alors mettre en place un service sanitaire sous la surveillance de la Commission d'hygiène de la province de Québec (CHPQ). La régulation de l'hygiène publique malgré une série de règlements implique relativement peu de moyens avant la première Guerre mondiale. Ainsi, jusqu'en 1913, on compte un seul inspecteur régulier pour toute la province, ce qui témoigne de la faiblesse du contrôle provincial à ce moment (Guérard, 1996a; 1996b). Il faut dire que l'Église est néanmoins très impliquée dans la gestion de la santé, puisqu'elle met en place au cours du 17^{ième} et 18^{ième} siècle plusieurs lieux d'hospitalisation qui agissent comme lieu de confinement à la fois des malades et des épidémies (Lessard, 1991). C'est le principe de quarantaine adapté à celui d'hospitalité chrétienne.

Les épidémies vont aussi susciter avec le développement des sciences naturelles, la création de laboratoires, l'un concernant la bactériologie (1894), l'autre l'analyse chimique (1897) qui vont notamment être mobilisés pour l'analyse des eaux d'alimentation. Ces efforts seront à la base d'une intervention plus musclée de la province à partir de 1910 pour s'assurer que les villes introduisent systématiquement des traitements de filtration et de chloration des eaux d'alimentation (Guérard, 1996a). Les réseaux d'égouts embryonnaires ou même absents des villes vont eux aussi se mettre en place graduellement en se substituant aux fosses d'aisance, selon le rythme de croissance des villes.

C'est aussi le début de la statistique démographique (1893) et la volonté par ce biais de mieux suivre l'état de la population du Québec, sa dynamique et son état de santé. Toutefois, la déclaration obligatoire des maladies qui recoupe l'étude de la démographie sera cependant sans succès avant plusieurs décennies. Le secret professionnel est alors évoqué par les médecins. Du côté de l'alimentation, la province se confronte également à des agriculteurs qui voient derrière l'hygiène une mesure d'exclusion de certains d'entre eux. D'autres par contre entrevoient le bénéfice d'une concurrence moindre sur la base de contrôles hygiénistes (Guérard, 1996a; 1996b). L'hygiène ne s'impose donc pas de soi et s'inscrit à l'intérieur d'une opposition entre la ville, principal lieu de propagation des épidémies et milieu qui a les

ressources pour implanter plus facilement les services sanitaires, et l'espace rural qui interprète la logique sanitaire comme une intrusion sur son territoire et ses pratiques agricoles.

L'opposition aux mesures sanitaires stimule au niveau provincial une refonte des contrôles qui à partir de 1913 s'appuient sur une division régionalisée du service provincial d'hygiène, division qui donne lieu dans les années 1920 à une quinzaine de «régions» (Guérard, 1996a), dont les limites ne nous sont toutefois pas bien connues. Cette accentuation de la régulation provinciale de l'hygiène publique sur le territoire donne lieu également à la création de dispensaires de services de santé. Parmi les 26 dispensaires mis en place en 1926, l'un d'eux est localisé à Saint-Hyacinthe. Ces dispensaires sont l'une des mesures mises de l'avant par le gouvernement provincial pour pallier aux conseils locaux d'hygiène assumés par les villes, organismes dont l'efficacité apparaît fort discutable (Desrosiers *et al.*, 1998).

Graduellement, la santé publique devient une préoccupation qui suscite des mesures plus systématiques sur le territoire. À partir de 1928, les premières unités sanitaires sont implantées puis généralisées au Québec avec l'arrivée du gouvernement de Duplessis en 1936. Avec les premières enquêtes sanitaires visant à assister l'immunisation de masse des citoyens, autre réaction aux épidémies qui reviennent régulièrement hanter le Québec et au fait que les canadiens-français sont ceux qui présentent le moins bon profil de santé au Québec et au Canada (Guérard, 1996a), les représentants des unités sanitaires effectuent des visites de terrain dans le but de détecter des problèmes de qualité d'eau attribuables aux réseaux d'alimentation et aux égouts. Cette intervention se surimpose alors aux mesures de contrôle municipales. La présence territoriale des unités sanitaires permet dans ce cas-ci de consolider la logique sanitaire par la création d'un premier ministère de la Santé (premier mandat de Duplessis) dont le rôle sera affirmé par la suite lors de l'évaluation de l'état de santé de la main-d'oeuvre apte à la guerre (Guérard, 1996a). À partir des années 1930 jusqu'en 1970, les unités sanitaires seront la forme institutionnelle centrale et légitime pour traiter des problèmes de santé publique.

Dans le contexte du plan Yamaska, les questions de qualité de l'eau font intervenir cette logique hygiéniste. Toutefois, le mouvement de rationalisation et de modernisation qui affecte la santé publique réoriente l'attention du ministère de la Santé, sollicité pour participer au plan Yamaska dès 1968 (Arrêté en Conseil, no.2006), vers la refonte du système de santé à l'échelle provinciale. Le rôle du gouvernement fédéral est encore crucial puisque c'est lui qui introduit une programme à frais partagé d'assurance-hospitalisation en 1957 (Guérard, 1996b), soit au moment où le Québec négocie le système de *peréquation*. La réforme québécoise, amorcée au début des années 1970 avec l'arrivée du gouvernement Libéral de Robert Bourassa, est associée à la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social qui reprend le principe développé aux États-Unis du *comprehensive care* (approche globale des soins de santé).

Son milieu d'intervention étant d'abord lié aux services de santé, le ministère de la Santé laissera à la REQ, puis aux Services de protection de l'environnement ou SPE (1973) le soin de récupérer une partie des effectifs des anciennes unités sanitaires, de prendre l'initiative de l'intégration des considérations de santé en matière d'aménagement du territoire et de choisir les techniques de contrôle de la pollution des eaux. À ce moment, la structure régionalisée des unités sanitaires ne sera pas sans effets sur l'approche de la REQ et des SPE surtout qui chercheront à consolider la présence des réseaux sur une base territoriale qui n'est pas immédiatement associée aux limites d'une ville particulière.

Alors que le plan Yamaska offre l'occasion de renforcer la trame urbaine et d'associer le bassin à l'espace montréalais comme nous l'avons indiqué au chapitre 4, la gestion de l'eau en milieu municipal demeure liée au MAM, préoccupé avant tout par la gestion rationnelle de l'espace urbain dans son ensemble, et à la REQ et les SPE par la suite, qui seront essentiellement intéressés à l'expansion de la logique des réseaux (adduction et assainissement surtout). Cette tension sera déterminante quant aux choix effectués sur le bassin relativement aux ouvrages municipaux comme nous le verrons au chapitre 8.

5.6 CONCLUSION

Tel que nous l'avons précisé dans ce chapitre, le plan Yamaska s'inscrit dans une dynamique qui fait intervenir une structure politique complexe. Dans un premier temps, le plan doit composer avec une dynamique fédérale-provinciale structurante dans la longue durée des formes institutionnelles arrimées aux régulations sectorielles de l'eau. Également, le plan Yamaska suppose une intégration de cultures d'aménagement contrastées associées à ces formes institutionnelles. En troisième lieu, le plan nécessite l'arrimage de divers rythmes d'institutionnalisation du territoire.

Dans un premier temps et comme nous pouvons le noter par une lecture transversale des sections de ce chapitre, la genèse des formes institutionnelles à la base de la constitution des identités institutionnelles mobilisées par le plan Yamaska s'appuie sur un système particulier de résonance politique, où l'institution fédérale appelle pratiquement dans tous les cas une contre-réponse québécoise. L'histoire et la genèse institutionnelle des acteurs mobilisés par le plan révèle, à l'instar de la dynamique plus générale entre les gouvernements présentée au chapitre 3, que les formes institutionnelles provinciales sont généralement nées peu après une initiative fédérale. Ainsi, les ressources hydrauliques d'abord soumises aux efforts de canalisation des eaux par le gouvernement fédéral, sont ensuite utilisées à des fins énergétiques sous l'autorité provinciale alors que l'industrialisation s'impose comme logique territoriale. En ce qui a trait à la gestion des forêts, celles-ci sont d'abord soumises au commerce d'exportation du bois qu'encourage le gouvernement fédéral, pour ensuite devenir avec l'évolution de la transformation, une réserve de pâte et de papier telle que soutenue par l'état québécois. L'agriculture, qui s'inscrit d'abord dans la perspective d'une politique fédérale d'affirmation anglo-saxonne sur l'espace québécois, devient sous l'autorité provinciale l'oeuvre d'une consolidation plus durable du peuplement francophone sur ce même territoire. Les pêcheries commerciales maritimes rationalisées sous l'autorité fédérale, vont l'être également du côté provincial sur la double base commerciale et récréative. En dernier lieu, le soutien aux villes du gouvernement fédéral au siècle dernier consiste à mieux

unifier les formes territoriales françaises et anglaises, politique relayée au niveau provincial par une rationalisation accrue de la gestion de ces espaces.

À la lumière de ces constats, l'effet de résonance du régime politique n'est cependant pas qu'un simple effet de miroir. Il y a de part et d'autres la création de formes institutionnelles qui ne sont pas strictement réductibles à une dialectique d'opposition simple. Alors que les institutions fédérales sont fortement tournées vers la métropole anglaise, celles de la province s'inscrivent plutôt comme une tentative de renforcer l'endogénéité du développement. Certes, ce constat s'applique surtout à la genèse des institutions et moins aux efforts entrepris par la suite alors que le gouvernement fédéral a tenté de recentrer son action sur le Canada.

Outre la dialectique fédérale-provinciale, nous constatons également que chaque acteur institutionnel a développé par la suite, une culture spécifique d'action qui traduit un mode particulier d'association institutionnelle au territoire. Dans le cas du MRN, c'est la régularisation d'ensemble des flux d'un bassin qui constitue la culture d'action première, culture qui s'est constituée en complément à l'hydroélectricité qui provient d'un ancêtre commun qui est la Commission des eaux courantes du début du siècle. Cette culture du MRN est articulée principalement autour d'un mode de gestion limité à la dynamique hydraulique du territoire et particulièrement à l'espace-rivière sur lequel il tente d'en limiter les fluctuations. Pour le MTF, c'est la culture d'une gestion productive des forêts qui l'amène à prendre part au plan Yamaska. L'optimisation des terres productives constitue de fait l'objectif central de son implication. En ce qui a trait au MAC, c'est non seulement la collaboration directe avec les agriculteurs qui le préoccupe, mais aussi la modernisation des fermes qu'il s'emploie à réaliser. Le MAM de son côté se concentre sur la rationalisation des villes et des services publics qui y sont offerts. C'est la ville dans son unité qui constitue le cadre de référence de sa culture d'aménagement. La REQ, d'abord associée au MAM, puis les SPE s'intéressent quant à eux plus directement aux services d'eau au sein des villes. Reconnaisant le rôle dynamique des réseaux sur le territoire, ils entrevoient la nécessité de les étendre et de les consolider au sein du bassin de la Yamaska. Les SPE sont le moteur d'une culture de l'expansion des

réseaux urbains. Le MTCP enfin propose un regard sur le territoire qui intègre la dimension récréative. Son engagement est donc avant tout axé sur les projets qui facilitent l'accès public aux plans d'eau et sa culture s'articule autour d'une logique de la démocratisation des espaces aquatiques comme lieux de récréation. Cette diversité culturelle de l'aménagement appliqué au bassin de la Yamaska est une composante essentielle avec laquelle le plan Yamaska doit composer.

Enfin, nous devons reconnaître que ces cultures d'aménagement mobilisées par le plan Yamaska n'ont pas le même ancrage sur le territoire québécois. À cet effet, nous pouvons distinguer à partir de la constitution canadienne de 1867 quatre phases décrivant l'émergence successive des acteurs institutionnels pris en compte par le plan Yamaska.

Une première phase d'institutionnalisation survient au moment même de l'adoption du texte de 1867. À ce moment, ce sont le MAC et le MTF qui émergent parmi les premiers acteurs du territoire. Leur présence est associée au régime d'exploitation qui s'appuie pour une bonne part sur l'extraction brute des ressources naturelles (terres agricoles, forêts) dont l'exploitation intensive s'affirmera au 20^{ème} siècle. Notons qu'il en va de même pour les pêcheries maritimes, bien que celles-ci ne s'inscrivent pas dans le cadre du plan Yamaska.

À cette première phase se superpose une seconde phase liée plus directement aux processus d'industrialisation et d'urbanisation qui se développent dès le 19^{ème} siècle, mais qui s'accroissent surtout au 20^{ème} siècle. C'est ainsi que la Commission des eaux courantes née dans un contexte de production d'énergie, précède de peu le premier ministère des Affaires municipales du Québec. Le développement de l'hydroélectricité est en effet lié à la prospection des rivières promue par la Commission qui, dans un second temps, autorise la production d'énergie à des fins industrielles, qui à son tour stimule l'implantation ou l'expansion des villes. Dans un contexte de soutien à l'activité industrielle et de réduction des épidémies urbaines, la santé publique s'impose également comme régulation complémentaire

aux villes et aux industries. À ce chapitre, nous remarquons que la Commission d'hygiène de la province de Québec est créée à peu près au même moment que le MAM.

Une troisième phase d'institutionnalisation du territoire survient avec le nouveau couple récréation-esthétique de l'environnement qui se traduit par la création du MTCP et de la REQ dans les années 1960. Ces nouveaux acteurs se mobilisent de manière plus directe dans la planification et l'aménagement du territoire alors que les questions de qualité d'eau ont une nouvelle résonance qui déborde des crises épidémiques traditionnelles et qui accordent à l'eau un nouveau statut esthétique et fonctionnel.

À ces trois phases décrites dans le présent chapitre, nous ajoutons une quatrième phase d'institutionnalisation qui correspond à la création de l'OPDQ qui consolide une approche amorcée au début des années 1960 et que nous avons déjà abordée au chapitre 3. Cette quatrième phase est génératrice d'une nouvelle logique planificatrice qui structure la portée et l'orientation générale du plan Yamaska tel que nous l'avons soulevé dans le chapitre 4. Cette quatrième phase correspond bien à l'émergence d'une logique d'ensemble qui tente de se superposer aux trois autres phases d'institutionnalisation et de les réformer avec la création d'un nouveau mode de gestion du territoire et de l'eau.

La présence d'une diversité d'acteurs institutionnels implique donc non seulement une dialectique fédérale-provinciale, de même que des cultures d'aménagement différenciées, mais aussi des rythmes variés d'insertion dans le paysage politique québécois, certains acteurs étant plus récents. Le plan Yamaska tente alors d'harmoniser ces rythmes de manière cohérente, unifiée et rationnelle sur le territoire. L'accord supposé entre ces divers rythmes par l'OPDQ, qui prend les commandes du plan Yamaska, met en relief le fait que cet acteur relativement récent tente de s'imposer sur un territoire déjà traversé, sinon colonisé, par d'autres acteurs institutionnels avec divers découpages administratifs.

L'hypothèse d'une intégration institutionnelle comme préalable à une intégration de la gestion de l'eau telle que discutée au premier chapitre soulève dès lors le défi d'assurer la concrétisation de la logique ensembliste lors de la mise en œuvre, ce qui ne sera pas sans susciter des résistances institutionnelles mettant à l'épreuve cette logique tel que nous le décrirons aux chapitres 6 à 9.

La mise en oeuvre du plan Yamaska constitue un moment critique de l'arrimage entre la planification et le territoire. L'OPDQ, qui canalise la logique ensembliste du développement au Québec, est le produit d'une nouvelle conception du territoire qui se veut intégrative tel que nous l'avons précisé au chapitre 3. Comme nous l'avons également souligné au chapitre 4, cette conception implique un rapport plus serré entre le développement et l'aménagement, ainsi qu'entre le centre montréalais et sa périphérie au sein de laquelle on retrouve les principales municipalités du bassin de la Yamaska. Comme nous l'avons par ailleurs souligné dans le chapitre 5, le plan doit toutefois composer avec une série de cultures d'aménagement que soutiennent une diversité d'acteurs institutionnels. Dans ce contexte, nous soulevons le problème de la coordination institutionnelle du plan Yamaska par le biais du rôle de l'OPDQ qui cherche à produire un unique plan d'ensemble intégrateur du territoire.

Ce problème a trait particulièrement au rôle d'interface régulateur que l'OPDQ tente de jouer et que nous voulons préciser dans ce chapitre. Il y a d'abord un rôle d'interface au niveau régional avec les CRD tel que décrit dans la section 6.1, rôle dont nous décrirons les difficultés. Puis il y a le rôle d'interface en ce qui a trait au suivi du plan, dans sa programmation et ses budgets que nous précisons à la section 6.2. La section 6.3 traite ensuite du rôle d'interface que l'OPDQ tente d'imposer entre une planification centralisée et une planification régionalisée. Tout au long de la mise en oeuvre du plan Yamaska, l'OPDQ, un nouvel acteur institutionnel entré en scène à la fin des années 1960, cherche alors à composer avec les autres acteurs institutionnels dont l'espace d'action et de légitimité est souvent affirmé depuis longtemps, ce qui l'amène à tenter de rétablir en fin de plan, l'approche qu'il défend dès son origine (section 6.4).

6.1 LE CONTRÔLE RÉGIONALISÉ DU TERRITOIRE

À la suite de la prise en charge du plan Yamaska en tant que coordonnateur, l'OPDQ se propose d'intervenir sur les modalités de mise en œuvre de la planification régionale. À l'instar de l'expérience vécue dans l'est du Québec décrite au chapitre 3 et à laquelle il est sensible, l'OPDQ conçoit bien l'idée de s'allier avec une élite régionale capable d'assurer la coordination des efforts locaux avec les visées de la planification d'ensemble. C'est dans cette perspective que l'Office insiste pour que la formule régionale des CRD, qui se multiplie ailleurs au Québec après l'échec du BAEQ, s'applique comme modalité de coordination territoriale des efforts de développement et d'aménagement du territoire au niveau du bassin de la Yamaska.

6.1.1 Contexte d'intervention de l'OPDQ comme régulateur régional

Dans un premier temps, nous devons souligner la place de l'OPDQ comme intervenant privilégié face au gouvernement fédéral lorsqu'il est question de développement régional. Lorsque le gouvernement fédéral crée le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) en 1968 visant une intervention plus systématique en matière de disparités inter-régionales au moment où un nouveau premier ministre canadien cherche à s'imposer (P.E. Trudeau) (Lacasse, 1985), l'OPDQ constitue son principal interlocuteur. C'est à l'OPDQ que revient la tâche d'administrer pour la province les fonds ARDA, en attendant par ailleurs de nouveaux programmes fédéraux. Également, l'OPDQ s'agrandit puisqu'il intègre à partir de 1970 l'effectif de l'ODEQ (Office de développement de l'est du Québec mis en place temporairement après la fin du BAEQ) (OPDQ, 1971a).

La multiplication des constats relatifs aux problèmes de l'eau, dont font état les journaux nationaux (*La Presse*, *Le Devoir* notamment) et régionaux (*La Voix de l'Est*, *Le Courrier de Saint-Hyacinthe* notamment), suscite par ailleurs une intervention provinciale plus marquée en ce qui a trait à la gestion de l'eau. La province cherche alors un mode d'intervention qui ferait

ressortir l'importance d'une gestion plus efficace de l'eau au Québec. Une première Commission interministérielle est mise en place en 1969, à laquelle succède en 1970 la Commission interministérielle de l'administration des eaux dont le mandat est défini en 1970. En parallèle à cette commission politique, il existe une autre commission plus technique que met en place le gouvernement du Québec en 1968, à savoir la Commission d'études des problèmes juridiques de l'eau (CEPJE ou Commission Legendre) en 1968, soit la même année que la création de l'OPDQ. Le mandat de cette commission révèle une double préoccupation de l'état québécois face à l'eau, à savoir la définition des contours juridiques au droit provincial en milieu hydrique et la proposition d'un mode d'intervention plus unifié sur le territoire. À ce moment, le contexte semble d'ailleurs propice à une intervention planifiée de l'état québécois puisque plusieurs municipalités du Québec ne sont pas contre la réalisation de plans de gestion par bassin sous l'autorité provinciale tel que le révèle un sondage lors d'une journée d'études (mars 1969) tenue par le Comité d'aménagement des eaux de l'Union des municipalités du Québec (UMQ, 1969)⁸⁹. La Commission interministérielle qui supervise le travail de la CEPJE supporte alors l'idée de plans de gestion et d'aménagement par bassin (OPDQ, 1971a), ce à quoi incidemment l'OPDQ est sensible.

Pour l'OPDQ, le plan Yamaska constitue une opportunité dans la mesure où le gouvernement québécois cherche à agir rapidement pour répondre aux préoccupations relatives à l'eau soulevées dès les premières données fournies par la CEPJE (OPDQ, 1969)⁹⁰. L'OPDQ cherche toutefois à arrimer le projet du MRN à une vision hiérarchique du développement du centre vers la périphérie. C'est ainsi que la proposition d'un arrimage structurel avec Montréal et avec le travail de la Commission de développement de la région de Montréal ou CDRM, récemment créée, lui convient bien. L'OPDQ consent à retenir le bassin comme unité de

⁸⁹. Une des questions posées aux intervenants qui ne sont alors pas très nombreux (moins d'une cinquantaine), vise la réalisation de plans de bassins par l'autorité provinciale. 72 % des répondants sont alors d'accord pour que l'autorité provinciale prenne en charge de tels plans (UMQ, 1969, p.2).

⁹⁰. Un premier rapport est déposé à ce sujet en 1970. Un second concerne un nouveau cadre institutionnel de gestion avec l'opportunité de créer un ministère de l'eau, rapport déposé en 1971, et le dernier concerne une réforme de la législation de l'eau au Québec en 1972 (Lavigne, 1973).

gestion, mais en autant que l'Office puisse conserver le contrôle des orientations d'aménagement en amont des projets (OPDQ, 1970a).

Ayant réussi à s'imposer dans le domaine du plan Yamaska, l'OPDQ est néanmoins en quête d'une consolidation de sa position à l'échelle du territoire. Pour ce faire, l'Office se réfère à une option déjà connue qui est celle des CRD (Conseils régionaux de développement). Ceux-ci s'avèrent alors les seuls relais connus et reconnus par l'OPDQ, ayant succédé dans presque tout le Québec à l'approche manquée d'animation sociale initiée par le BAEQ au début des années 1960 (voir chapitre 3). Cette structure est stratégique dans la mesure où le projet de régionalisation administrative pensé par le ministère de l'Industrie et du Commerce auquel l'OPDQ souscrit, n'est pas encore véritablement implanté sur le territoire au début des années 1970 (Baccigalupo, 1972).

Cette structure des CRD répond également à la volonté d'intégrer les collectivités locales à l'effort de développement formulée en des termes assez vagues à l'origine de la Mission technique où il est question d'un certain «Comité consultatif du plan d'aménagement des eaux du bassin de la Yamaska» (Arrêté 2006, 1968)⁹¹. Bien que la nature et le moment de cette consultation ne soient pas clairement fixés, pas plus que la délimitation du territoire à consulter selon l'Arrêté en Conseil no.2602 de la Chambre du Conseil Exécutif en 1968, la présence de CRD permet de répondre formellement à ce besoin d'arrimer le territoire au plan, tout en atténuant l'influence technique du plan dominée par d'autres acteurs, dont le MRN qui a pris en charge la majorité des études techniques liées au plan (OPDQ, 1970a).

⁹¹. Ce comité devait être composé de 19 représentants des municipalités et de représentants des industries, des producteurs agricoles et autres corps socio-économiques de la région, en nombre équivalent ou inférieur à celui des municipalités.

6.1.2 La régulation régionale par les CRD

Pour l'OPDQ, son milieu associé étant l'espace-région, il s'agit d'utiliser les CRD comme des relais secondaires de la planification. Selon l'Office, le principal avantage des CRD est de rendre plus facile le transfert d'informations techniques et politiques et de rendre plus légitimes les interventions de l'état sur le territoire face à des municipalités réticentes à la planification provinciale ou nationale, ou qui sont plus simplement trop nombreuses (87 à l'origine pour le plan Yamaska, OPDQ, 1972a⁹²) pour assurer une planification rapide et efficace.

À l'incitation de l'OPDQ, les CRD, qui sont à l'origine des Conseils économiques régionaux (CER) dominés par les Chambres de commerce locales, deviennent des Conseils régionaux de développement qui cèdent leur place à des représentants syndicaux, à l'église et à la Société Saint-Jean-Baptiste, société nationaliste bien connue (OPDQ, Développement Québec, vol.1, no.8, juillet 1974, pp.6-7). Cette relative ouverture des CRD que favorise l'OPDQ est bien sûr permise dans la mesure où les CRD veillent à assister l'OPDQ et à assurer le respect des orientations de ses plans d'aménagement, ce qui sera à la source d'une tension majeure entre les CRD du bassin qui veulent être reconnus comme acteurs du territoire et conserver une certaine autonomie et l'OPDQ qui cherche avant tout une soumission des relais régionaux à ses objectifs. L'OPDQ, en poursuivant une logique développée dans l'est du Québec et appuyée en cela par le ministère du Commerce, tend ainsi à imposer une gestion du territoire selon une logique organisationnelle hiérarchisée entre le centre décisionnel et ses «régions» exécutantes.

En reconnaissant cette polarité de la décision et du développement du territoire, l'OPDQ ne peut que favoriser une structure régionale conforme à son objectif global de recentrer la planification à partir de Montréal. Conséquemment, les CRD doivent s'ajuster à cette situation. Dans cette perspective, l'OPDQ conçoit un seul CRD pour l'ensemble de la région

⁹². Le territoire initial de 87 cités, villes, villages et paroisses s'étendra quelques mois plus tard à 28 autres entités, portant le total à 115 (intégrant notamment l'embouchure du lac Saint-Pierre). Toutefois,

de Montréal auquel le bassin de la Yamaska serait soumis. L'OPDQ cherche alors une forme de représentativité qui laisse place avant tout, aux intérêts du centre montréalais. Toutefois, un conflit sur le plan de la représentativité du territoire se dessine assez rapidement entre le territoire où l'on trouve deux centres urbains importants et l'OPDQ qui s'appuie essentiellement sur le centre montréalais. La revue de presse de la Voix de l'est particulièrement, révèle une suite de critiques au début des années 1970 de la part des autorités locales de Saint-Hyacinthe et de Granby qui tendent à définir ces territoires comme régions distinctes. Tel que nous l'avons souligné au chapitre 4, Saint-Hyacinthe et Granby ont connu une dynamique propre à l'origine de leur présence comme centres urbains et industriels majeurs au sein du bassin.

Bien qu'il ne remette pas en cause la structure des CRD qu'il désire consolider, l'OPDQ consent à créer des conseils de développement (CD) pour Saint-Hyacinthe et Granby en autant que ceux-ci demeurent subordonnés au CRD montréalais⁹³. La marge de manoeuvre laissée aux intérêts locaux est bien mince, d'autant plus que l'OPDQ se réserve un droit de regard sur le fonctionnement des CRD (régie interne) qu'il finance. Le suivi et le contrôle administratif et financier des CRD par l'OPDQ fait en sorte que ces derniers ne peuvent pas facilement s'écarter des attentes formulées initialement par l'OPDQ.

Ce suivi d'abord administratif s'avère une modalité essentielle à une gestion régionale efficace du point de vue de l'OPDQ. Dans cette perspective, l'OPDQ reconnaît un certain glissement de la structure du CRD et des CD locaux au niveau du bassin. En effet, il juge le CRD et les CD locaux comme ayant un fonctionnement trop lourd et inefficace, étant peu représentatifs et peu capables de mobiliser les intervenants locaux. Dans ce dernier cas, les CD ont pourtant régulièrement demandé d'être mandatés (ce que rapporte *La Voix de l'Est*) pour réaliser des consultations, dont celle relative au plan Yamaska, et même réaliser des projets locaux. À

les travaux d'envergure proposés dans le plan en 1972 concerneront avant tout ces 87 municipalités.
⁹³. Trois autres conseils de développement sont également créés pour la couronne sud de Montréal.

cause de la controverse, il est dès lors difficile de porter un jugement sur la véracité des arguments soutenus par l'OPDQ.

Néanmoins, les critiques de l'OPDQ auront une implication politique majeure puisqu'en 1974, soit un peu plus de trois ans après la reconnaissance officielle par l'OPDQ du CRD montréalais, son accréditation sera retirée sur la base d'une non-représentativité régionale. Ce rejet du CRD et des CD affiliés n'est alors pas totalement injustifié puisque le maire de Granby dira des CRD qu'ils sont :

«sans racine réelle dans leur territoire réciproque, aux niveaux politique, commercial, industriel et humain.» (Tremblay, *La Voix de l'Est*, novembre 1977, p.3).

Cette critique formulée quelques années plus tard, à un moment où Granby sollicite des fonds de l'état québécois et notamment de l'OPDQ pour améliorer son parc industriel, s'inscrit toutefois dans le contexte où Granby a peut-être avantage à s'arrimer à la vision de l'OPDQ.

On peut par ailleurs souligner que l'OPDQ voit mal les CRD et celui de Montréal particulièrement, devenir autonomes et exiger des mandats qu'il n'est pas prêt à leur accorder⁹⁴. En effet, la régulation régionaliste défendue par l'OPDQ opère essentiellement du centre à la périphérie. Conséquemment, il se représente le rôle des CRD comme des courroies de transmission des politiques étatiques (Comité consultatif du Groupe ministériel de planification et de développement sur les Conseils régionaux de développement, 1975; Divay *et al.*, 1976). Cette vision fonctionnelle des organismes régionaux sera rejetée localement, mais aucune contre-proposition d'une gestion régionale n'arrivera à s'imposer, même si en 1973 le CRD pense à la création d'une société d'aménagement et d'investissement régional. Plusieurs articles des journaux locaux (*Le Courrier* et *La Voix de l'Est*) appuient le rôle des CD qui témoignent des efforts locaux de prise en charge du développement et de

⁹⁴. Le CRD demande au Conseil des ministres de rendre public le rapport de la Mission Yamaska et de confier au CRD la commandite de consultation de ce rapport et la mise sur pied d'un organisme de mise en oeuvre du projet d'aménagement du bassin de la rivière Yamaska (proposition G-72-108, procès-verbal, première assemblée générale annuelle du Conseil régional de développement 6-c, Saint-

l'aménagement. Mais issus d'une initiative centrale, le CRD et les CD locaux n'auront pas su se mobiliser et devenir une structure apte à infléchir, bonifier ou réorienter les enjeux régionaux et le plan Yamaska.

Cette rupture OPDQ-CRD-CD qui ne sera pas comblée par une autre forme de présence régionale est un premier échec de l'approche intégrée promu par l'OPDQ dans la régulation du territoire du bassin et de ses villes centrales. Fait notable à constater, la région centrale est la seule région québécoise pour laquelle la structure régionalisée des CRD est abandonnée comme le souligne Divay *et al.* (1976).

6.1.3 Recentrage de la régulation

Nonobstant la conclusion de la section précédente, le rejet des CRD par l'OPDQ peut être compris comme une action conforme à sa logique première. Certes, on peut dans un premier temps interpréter l'approche de l'OPDQ comme un rejet de l'approche régionale tel que vont le souligner les journaux locaux. C'est que certains journalistes vont souligner que dans la perspective d'un contrôle plus efficace des autorités locales, l'OPDQ préfère :

«traiter avec chaque administration municipale de façon isolée qu'avec l'ensemble des représentants du territoire.» (Anonyme, 1974, *Le Courrier* de Saint-Hyacinthe, p. A-2).

Plus encore, l'éditorialiste P. Bornais ajoute que ce rejet est également un rejet de l'unité du territoire reconnaissant que :

«il est préférable pour le gouvernement de rencontrer de petites administrations municipales très divisées et incertaines que de courir le risque de rencontrer un front commun.» (Bornais, *Le Courrier* de Saint-Hyacinthe, 1974, p.A-4).

Toutefois, et tel que le révèle la suite des événements, nous pouvons y déceler un certain recentrage qu'opère l'OPDQ. Ainsi, tout en cherchant à assurer une représentativité élargie

des intérêts, l'OPDQ favorise une vocation plus économique des CRD. La réforme proposée par un comité ad hoc qui étudie le rapport de l'OPDQ avec les CRD ne remet pas en cause cette structure. Il privilégie plutôt une majorité de membres provenant de groupes socio-économiques (67 %, 33 % pour les municipalités et les individus), membres devant répondre comme témoins privilégiés des politiques de l'état. À partir de ce moment, le CRD montréalais qui a perdu son accréditation n'est vraisemblablement plus présent dans le dossier du plan Yamaska⁹⁵. Après sa refonte à la fin des années 1970, il s'occupera essentiellement du centre métropolitain.

L'OPDQ veut d'autre part intervenir au sein des Cantons de l'est qu'il reconnaît mieux comme «région» administrative. Cette région chevauche déjà le bassin de la Yamaska. En effet, le CRD des cantons de l'est (CRDCE) couvre les secteurs de Valcourt et de Waterloo. De plus, le projet *Estrae* mis sur la table en 1971 (d'abord une esquisse d'aménagement, puis un premier livre blanc sur l'orientation du développement régional des Cantons de l'est) fait intervenir plus directement l'OPDQ qui s'allie au CRD des Cantons de l'Est (CRDCE), à un groupe de recherche en aménagement de l'Université de Sherbrooke (le Centre de recherches en aménagement régional ou CRAR) et au gouvernement fédéral, qui alloue une subvention dans le cadre du programme ARDA (programme arrivant toutefois à échéance) mais qui est autrement peu présent. Dans ce cadre où l'OPDQ est à peu près le seul acteur institutionnel contrairement au plan Yamaska, l'approche véhiculée en matière de développement régional est beaucoup plus près de la logique des autres missions régionales comme l'est du Québec (cas du BAEQ), puis des récentes missions au Saguenay, au lac Saint-Jean et en Abitibi (en 1969), puis de celle de Charlevoix en 1973 comme le rappelle Proulx (1997).

Alors que ce livre blanc accorde une priorité au développement récréatif des Cantons de l'Est devant répondre à la «région» et «à la demande de la région de Montréal» (OPDQ, CRAR,

⁹⁵. Le CRD de Montréal ne disparaîtra pas, mais deviendra comme les autres CRD un organe à vocation essentiellement économique. L'appellation est maintenant le CRDIM (île de Montréal) alors qu'on note un CRD pour la Montérégie qui englobe un territoire beaucoup plus vaste que le seul bassin de la Yamaska.

CRDCE, 1973, p.261), les auteurs proposent la tenue de conférences administratives régionales, approche qui sera privilégiée après l'élection provinciale de 1976. Le CRDCE, bien que privilégié par rapport au CRD de Montréal, aura un rôle secondaire dans la planification, et ce même s'il participe activement à la démarche mise de l'avant par l'OPDQ et réalise une consultation de divers intervenants socio-économiques du territoire dont les demandes sont beaucoup plus précises en matière d'interventions locales (voir CRDCE, 1973, *Avis sur l'orientation du développement de l'Estrie*, rééd. OPDQ, Service de reprographie, ministère des Communications). L'OPDQ opère déjà un autre virage au profit de conférences administratives, formes d'intervention qui appuient davantage et au niveau institutionnel l'unité régionale administrative qu'il favorise dès son origine comme nous l'avons indiqué au chapitre 3.

L'année 1974 amorce enfin une réflexion axée sur la définition d'une «politique de la consultation» avec la tenue d'une première Conférence administrative régionale (CAR). Le but est de se donner de nouveaux moyens de coordination des actions institutionnelles sur le territoire (OPDQ, *Développement Québec*, vol.1, no.8, juillet 1974, pp.3-6), approche qui poursuit notamment certaines recommandations formulées dans le cadre du projet *Estrie*. On y décèle alors une volonté de s'appuyer davantage sur le milieu des affaires, à l'instar de la réforme entreprise au niveau des CRD, une tendance qui sera encore renforcée à la fin des années 1970 et au début des années 1980 par l'instauration de conférences ou sommets socio-économiques (Proulx, 1996).

Dans le contexte du plan Yamaska, la structure régionale des CRD est donc marginalisée parce que jugée inefficace ou inopportune comme soutien régional à la planification du bassin. À partir de ce moment, l'OPDQ, toujours en faveur du principe structurant d'une logique ensembliste de planification du développement régional, aura recours à d'autres modalités d'intervention visant à mieux consolider l'unification administrative des régions.

6.2 LA COORDINATION INTERNE NÉCESSAIRE À LA PLANIFICATION RÉGIONALE

À partir de 1974, l'OPDQ veut surtout régler des questions d'ajustements administratifs. D'abord, les dépenses courantes de l'état québécois atteignent un sommet historique de 6,9 milliards de dollars, montant plus du quintuple par rapport à 1960 et plus de 32 fois supérieur à celui de 1945 (Dumais, 1976). Ensuite, l'inflation augmente rapidement à cause de la croissance économique intérieure au Canada, puis des restrictions imposées par les pays de l'OPEP sur les quantités de pétrole produites. En 1974, l'inflation est déjà de l'ordre de 11 p.100 pour les produits de consommation (Pruneau, 1978). Ces facteurs qui renforcent la nécessité d'augmenter l'efficacité des interventions gouvernementales, concernent l'OPDQ dans la mesure où l'accent est mis sur son mandat initial de coordination interministérielle. Ce renforcement des modalités de coordination en complément à une planification efficace au niveau national et régional ne sera pas sans effets sur la structure de gestion du plan Yamaska présentée à la section suivante.

6.2.1 La politique régionale redéfinie par le régime fédéral-provincial

L'année 1974 marque un certain aboutissement des relations fédérales-provinciales en matière de développement régional. A la suite de la création de l'OPDQ et du MEER fédéral (ministère de l'Expansion économique régionale), diverses discussions ont lieu relativement à l'entente ARDA et aux suites à donner à cette entente qui se voulait au départ un soutien conjoncturel. Au début des années 1970, il y a une volonté de part et d'autre d'assister structurellement le développement régional au Canada et au Québec. Les négociations aboutissent dans le cas du Québec à la création d'une première entente-cadre du développement visant à orienter les dépenses gouvernementales à venir. Les objectifs généraux de création d'emplois, de qualité de vie et de «participation accrue des Québécois à leur propre développement» sont affirmés (OPDQ, Développement Québec, vol.1, no.4, 1974, p.5).

Une série d'ententes sectorielles (Ententes-Cadre) conclues entre l'OPDQ et le MEER, viennent ensuite donner une portée plus précise à ces ententes dans la mesure où des sommes sont négociées pour le secteur des ressources naturelles, du transport et de l'agriculture notamment. Un ensemble de programmes conjoints de financement est ainsi élaboré. Malgré ces ententes, on s'inspire toujours de principes économique formulés par le rapport HMR (voir chapitre 4), soit le renforcement de la structure économique québécoise en accord avec le pôle de développement montréalais et l'aide au secteur privé (grandes entreprises industrielles) (Guay, 1996). On veut restructurer l'espace en créant des pôles économiques secondaires répondant au développement régional, mais en accord et en soutien au pôle central montréalais. Une régulation mixte fédérale-provinciale planifiée⁹⁶ succède à une régulation appuyée sur des ententes axées sur des régions-problèmes, comme c'était le cas avec l'entente fédérale-provinciale ARDA.

Mais il y a plus. L'attention que porte l'OPDQ au bassin de la Yamaska est aussi détournée par le gouvernement fédéral au profit de la «couronne nord» de Montréal où l'on anticipe la création de l'aéroport de Mirabel, une réponse à la modernisation de l'aéroport de Toronto. À ce moment, le Conseil de planification du développement du Québec (CPDQ) abandonné en 1968, refait surface en juin 1971 alors qu'il est sensé compléter le travail de l'OPDQ par la consultation d'intérêts «nationaux». Son rôle consultatif est de taille puisque, parmi les membres de ce conseil, on retrouve notamment le président et directeur général de la Bourse de Montréal et de la Bourse canadienne, le président de l'Union des producteurs agricoles, le maire de Montréal et celui de Québec (OPDQ, Développement Québec, vol.1, no.6, mai 1974, p.5). Le Conseil appuie alors le projet Mirabel et favorise ainsi un recentrage plus immédiat vers Montréal, renforçant l'idée que le bassin de la Yamaska n'est pas une priorité nationale.

⁹⁶. Proulx (1997) souligne que ces ententes auraient influencé les ententes État-régions mises en place en 1988. Toutefois, il y aurait matière à étudier les raisons selon lesquelles la formule n'est pas appliquée avant 1988 et la portée de ces dernières en regard des efforts entrepris dans les années 1970.

6.2.2 La coordination interministérielle des régulations sectorielles

Centré sur une dialectique fédérale-provinciale, l'OPDQ prend ses distances avec une approche régionalisée axée sur les CRD. L'OPDQ favorise la mise en place d'une structure de coordination plus centralisée pour la mise en place des équipements sur le territoire, ce qui est sensé faciliter les négociations interministérielles. En 1974, soit lorsque le CRD montréalais est désavoué par l'OPDQ, ce dernier met de l'avant une double structure fonctionnelle localisée à Québec, là où se trouvent localisés les centres de commande des acteurs institutionnels. Il y a, d'une part, la création d'un Comité d'exécution qui fait place à un groupe de fonctionnaires prêtés par les divers ministères impliqués dès la conception du plan Yamaska et chargé des aspects techniques de la mise en œuvre. Puis la création d'un Comité d'orientation qui établit la coordination interministérielle des sous-ministres du MAM, du MRN, du MAC, du MTF et du MTCP (Arrêté en conseil, Chambre du Conseil exécutif, no.1449-74).

Le contexte de la mise en œuvre du plan impose une structuration concertée de l'action de l'état et une participation efficace des divers acteurs institutionnels devant, en principe, articuler les régulations sectorielles en conformité avec le plan d'ensemble de la Yamaska. Conformément au mandat qui lui a été donné en 1968, l'OPDQ, qui coordonne l'action des acteurs institutionnels impliqués, doit composer avec des fonctionnaires qu'il ne maîtrise pas puisque ceux-ci sont prêtés par leur ministère d'attache comme le reconnaîtra plus tard Jones (1978).

À l'époque également, les règles de la planification proposées par l'OPDQ (schéma régional annuel, contrôle des crédits des autres ministères) font l'objet de vives oppositions internes, ce qui est confirmé quelques années plus tard (OPDQ, Développement Québec, vol.1, no.6, mai 1976, p.8-9). Le rôle de l'OPDQ n'est pas bien vu par les acteurs institutionnels habitués à fonctionner seuls ou directement en réseau avec le niveau politique.

En troisième lieu, il faut pouvoir établir une action commune avant de s'assurer de la participation des municipalités du milieu ou d'informer la population impliquée par les divers programmes d'intervention mis de l'avant par le Comité d'exécution (Arrêté en conseil, Chambre du Conseil exécutif, no.1449-74). Le risque d'être discrédité sur la place publique est en effet présent.

Enfin, compte tenu des ressources limitées qui lui sont dévolues annuellement (après demandes successives auprès du Conseil du Trésor récemment formé)⁹⁷, il peut difficilement rencontrer les objectifs de la programmation proposée initialement par le plan Yamaska (OPDQ, 1972a). L'OPDQ aurait préféré un contrôle budgétaire articulé sur la base des termes quinquennaux du plan plutôt que d'avoir à justifier annuellement les budgets demandés. Ces contraintes font d'ailleurs en sorte que l'OPDQ se limite souvent à un contrôle budgétaire des activités. La régulation administrative (régulation interne à l'état) comme préalable à la régulation du territoire (régulation externe à l'état) émerge comme une problématique qui domine désormais la logique ensembliste du plan Yamaska.

6.3 RENFORCEMENT D'UNE PLANIFICATION RÉGIONALISÉE DE LA GESTION DE L'EAU

La régulation administrative impose de nouvelles contraintes qui ne sont plus celles de la conception des projets et des ouvrages. L'OPDQ se voit allouer un rôle de contrôleur administratif soumis au Conseil du Trésor auquel il doit rendre compte de l'allocation des budgets dépensés et de la réalisation des projets, puis obtenir les nouveaux fonds pour l'année courante. Dans ce contexte, l'OPDQ estime nécessaire de justifier de manière plus systématique et rationnelle les efforts à engager pour réaliser le plan pour les cinq années à venir (Mémoire, Comité d'orientation à l'intention du Comité ministériel permanent

⁹⁷. Cela est soulevé dans certains compte-rendus de réunion du Comité d'exécution du plan Yamaska et par Jones (1978).

d'aménagement, octobre 1978). L'OPDQ peut aussi profiter de l'occasion pour affirmer le sérieux de sa démarche.

6.3.1 L'évaluation du plan comme opportunité de renforcer la régionalisation

Bien qu'aux prises avec les exigences contraignantes du Conseil du Trésor, c'est aussi en vue d'assurer une pleine maîtrise de la programmation des projets et activités que l'OPDQ propose une évaluation quinquennale du plan. Annoncée dès le dépôt du projet (OPDQ, 1972), le principe de l'évaluation, puisqu'il n'est pas encore question de la forme que prendra cette évaluation, constitue un élément central au pilotage et à la correction des actions planifiées et au besoin, au recentrage des efforts à venir.

Laissé de côté pendant plusieurs années, le principe d'une évaluation commence à être discuté sérieusement alors que l'on se rapproche du premier terme quinquennal (1973-1978), terme devant assurer la poursuite du plan jusqu'en 1983, au moins si ce n'est 1987. Dans cette perspective, le Comité d'exécution présente en 1977 une demande formelle au Comité d'orientation, de réaliser une évaluation des efforts entrepris au terme de cinq ans de mise en oeuvre (1973-1978). Plusieurs réticences sont alors notées relativement à cette évaluation, particulièrement en ce qui a trait à l'assainissement des eaux qui n'a pas véritablement débuté (préoccupation des SPE) et au sujet du débit minimum réservé que devait assurer la régularisation opérée par le MRN (Mémoire du Comité d'exécution au Comité d'orientation du plan Yamaska, février 1978). Dans le but d'assurer une certaine neutralité au processus d'évaluation et de répondre aux préoccupations des acteurs réticents, l'OPDQ avait pourtant déjà proposé en mai 1977 de retenir les services de G. H. Jones, qui a déjà travaillé pour l'OPDQ mais qui est alors associé à l'INRS (qui relève de l'Université du Québec), institution qui a produit une bonne part des études en soutien aux actions du MRN et des SPE.

Le principe de l'évaluateur externe est déjà reconnu par le Conseil du Trésor comme mesure de bonne gestion administrative. L'évaluation est elle-même un principe de gestion rationnelle

des fonds publics et de gestion des ressources, comme nous l'avons précisé dans le cadre de l'approche rationnelle au premier chapitre. Ce besoin d'évaluer les résultats des acteurs institutionnels est d'ailleurs assez largement admis à la fin des années 1970, le MRN et le MTF étant parmi les premiers promoteurs du principe de programmation budgétaire et d'évaluation par résultats (voir chapitre 3). Mais il est vrai qu'au moment où l'on discute de l'évaluation, un seul barrage est implanté, ce qui ne démontre pas une bonne performance du MRN. De manière à éviter une critique trop virulente, l'ensemble des acteurs du plan vont convenir que le Comité d'exécution sera l'organisme d'évaluation auquel Jones devra soumettre son rapport (voir les compte-rendus de réunion du Comité d'exécution pour les années 1977 et 1978). De plus, la diffusion sera restreinte pour en limiter l'impact⁹⁸.

Dans l'esprit d'une planification d'ensemble, le rapport Jones sera très critique quant à la mise en œuvre du plan. En conclusion de son rapport, Jones (1978, p.234) souligne notamment que:

«Les programmes réguliers et les priorités des ministères ont primé sur les projets d'innovation jugés nécessaires pour suivre l'évolution des problèmes de l'eau dans le bassin».

Si dans l'esprit de Jones on peut agir par le biais de relais régionaux des acteurs institutionnels conformes au principe des régions administratives défendu depuis le début par l'OPDQ, son argumentation concernant le non-respect des objectifs premiers, des échéanciers et des budgets conforte d'une certaine manière l'OPDQ qui espère reprendre un rôle plus actif dans la gestion du plan en lien avec ses propres objectifs de gestion territoriale.

⁹⁸. La rapport Jones (1978) n'apparaîtra même pas dans la liste des centaines de publications de l'OPDQ (1989) alors que des documents de travail relatifs au plan Yamaska y figureront.

6.3.2 La logique ensembliste assimilée au rôle de l'OPDQ

Après avoir pris connaissance du rapport de Jones (1978), l'OPDQ amorce une démarche visant à réaliser un ensemble de schémas régionaux de l'eau, dont celui de l'Estrie réalisé en 1979, schémas intégrés sous la forme d'un schéma global pour l'ensemble du Québec (voir OPDQ, 1980). La possibilité de réaliser sous son plein contrôle des schémas directeurs de gestion de l'eau à partir d'une base régionale constitue une opportunité que le plan Yamaska n'avait pas réussi à lui offrir, à cause des multiples acteurs qu'il devait coordonner avec des milieux associés différents. Il y a ici une volonté d'assurer l'adoption d'une perspective ensembliste sous le contrôle unique de l'OPDQ, et ce indépendamment des autres acteurs du territoire, qu'ils soient au niveau ministériel ou local.

Si l'évaluation semble un moteur du retour aux «schémas régionaux de l'eau», d'autres facteurs contextuels doivent toutefois être évoqués. Il y a d'abord le fait qu'un premier ministère de l'Environnement est en voie d'être créé, reprenant en fin de mandat et de responsabilité plusieurs éléments propres au plan Yamaska, tels l'assainissement de l'eau et la régularisation. L'OPDQ veut à ce chapitre conserver le droit de fixer les orientations du développement régional à la base des mesures de gestion de l'eau, y compris des choix en matière d'assainissement. Il y a aussi l'émergence d'une première Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui a notamment pour objectif de réaliser des schémas d'aménagement mais sur des portions de territoire plus petites que les unités régionales que défend l'OPDQ. Le but est d'assurer une cohérence fonctionnelle entre l'aménagement du sol et de l'eau, le développement et la gestion des ressources, les unités administratives et les municipalités régionales de comté (MRC). Dans ce cadre, l'évaluation des faiblesses de la planification au sein de le Yamaska peut apporter des éléments justificatifs au renforcement de la planification comme mode de régulation coordonnée des territoires susceptibles d'être découpés davantage par les politiques d'environnement ou les schémas d'aménagement.

Sur le plan de la logique de l'OPDQ, les schémas de l'eau témoignent d'un effort plus vaste visant à redéfinir les «problématiques régionales» et à proposer des «orientations de développement» pour toutes les régions du Québec. Dans le cas de l'Estrie (nouveau nom donné aux Cantons de l'est) par exemple, la problématique fait ressortir une analyse sensiblement similaire à la perspective de cadrage du plan Yamaska (voir OPDQ, 1978a) alors que les orientations se définissent dans une perspective d'«autodéveloppement de la région» comme on le souligne (OPDQ, 1978b). Tout en reconnaissant la domination de la région montréalaise, on affirme une volonté de régionaliser le développement, c'est-à-dire à «déconcentrer» (par opposition à décentraliser) l'état alors que la régionalisation ministérielle est relativement avancée par rapport aux années 1960. L'idée de tels schémas est alors la suivante : il faut revenir à un plan d'équipements que l'on peut mieux ajuster au développement régional dans la perspective de lever les contraintes environnementales à la croissance (voir OPDQ, 1980). Dans le cadre de ces schémas régionaux, le bassin Yamaska n'a plus la même pertinence sur le plan territorial et ce d'autant plus que le MRN est désormais absent de la réalisation de ces schémas. En effet, la dynamique du bassin et son rôle sont redéfinis à l'intérieur de l'unité régionale, le bassin n'étant plus qu'une sous-région incluse au sein de la région administrative de l'Estrie (OPDQ, 1979a).

Dans la perspective de l'OPDQ, il y a une volonté de resituer les enjeux de la gestion de l'eau et des équipements associés, à l'intérieur de la dynamique régionale et administrative esquissée dès le milieu des années 1960 par le MIC, et de proposer un outil adapté qui est le schéma régional de l'eau, déjà soulevé par la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (CEPJE) dès le début des années 1970 (CEPJE, 1971). Le plan Yamaska qui n'a pas bien répondu aux objectifs de régionalisation de l'OPDQ, est ainsi revu à la lumière d'une nouvelle proposition mise de l'avant en 1978, l'année où Jones (1978) dépose son rapport d'évaluation du plan Yamaska. Le rapport Jones est sans doute l'un des facteurs qui a facilité le choix des schémas régionaux comme proposition de la part de l'OPDQ alors que d'autres initiatives ministérielles se mettaient en place.

6.3.3 Latence et ré-émergence de l'approche régionaliste

Si l'exercice des schémas régionaux de l'eau est amorcé à la fin des années 1970, celui-ci ne reste toutefois qu'un exercice sur papier avec la mise de l'avant des schémas d'aménagement réalisés à l'échelle des MRC (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979) sous le contrôle principal du MAM. La MRC, qui constitue la nouvelle unité d'aménagement rationnel, permet alors d'intégrer un ensemble d'élus municipaux au sein d'un nouveau système de règles fonctionnelles et rationnelles définies par l'état, bien qu'excluant les acteurs socio-économiques de cette structure. La régulation état-MRC, qui présente l'avantage de se rapprocher des élus locaux sans leur laisser toutefois la marge de manoeuvre d'un pouvoir électif régional, s'impose donc face aux «schémas régionaux de l'eau» réalisés à l'initiative de l'OPDQ qui avaient la faiblesse notamment de ne proposer aucuns relais régionaux et de ne pas impliquer d'autres ministères.

L'approche développée par l'OPDQ⁹⁹ pour la gestion de l'eau sera abandonnée à la fin des années 1970 à cause de la création d'un nouvel acteur institutionnel spécialisé chargé de réguler sectoriellement les diverses politiques liées à l'environnement. Ainsi, la création du premier ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ) en 1979 qui regroupe les SPE, le Bureau d'études des substances toxiques, la Direction générale des eaux, et inclus un nouveau service concernant la conservation des écosystèmes, servira de justification à la révision des actions liées à la gestion de l'eau au Québec; révision qui coïncide particulièrement avec l'annonce d'un vaste programme de dépollution des eaux (le Programme d'assainissement des eaux du Québec ou PAEQ visant les sources urbaines, industrielles et agricoles). À partir de ce moment, la gestion de l'eau sera reformulée comme un projet d'assainissement généralisé des eaux, projet qui conservera l'avant-scène de la gestion de l'eau jusqu'à ce que le programme d'équipement soit en bonne partie réalisé¹⁰⁰. Désormais,

⁹⁹. L'OPDQ sera néanmoins actif en ce qui a trait aux études relatives à la structure économique du Québec et aux particularité des divers secteurs économiques (voir publications de l'OPDQ, 1989).

¹⁰⁰. L'assainissement mobilisera les efforts gouvernementaux dans la mesure où il est question à la fois du milieu municipal, industriel et agricole (voir les chapitres 7 à 9 où ces espaces seront discutés plus en

l'OPDQ, qui n'est plus un acteur principal de la gestion de l'eau, hormis sa fonction d'analyste du contexte socio-économique du territoire, ne réussira pas à s'imposer comme centre de la planification au Québec.

Il est d'ailleurs paradoxal que ce ne soit qu'après la refonte de l'OPDQ en 1992, sous la forme d'un nouveau ministère des Régions et dans le contexte de révision de la seconde phase de réalisation de schémas d'aménagement qui dépasse de plusieurs années l'échéancier quinquennal initial, que l'idée des schémas de l'eau émerge à nouveau. Toutefois, malgré les similitudes avec l'approche de l'OPDQ sur le plan des objectifs, le ministère de l'Environnement, puis le ministère de l'Environnement et de la Faune reprend cette idée de schémas de l'eau en tenant compte des limites des MRC et de l'unité hydrographique (COBARIC, 1996). Le projet COBARIC (Comité de bassin de la rivière Chaudière) qui sera lui aussi un projet pilote comme le plan Yamaska, rappelle la difficulté d'une approche intégrée¹⁰¹. Sans aller trop loin dans l'examen de ce cas qui supposerait une analyse comparative plus détaillée, nous pouvons néanmoins dégager un certain nombre de constats.

Avec le projet COBARIC, il y a d'une part la résurgence périodique d'une idée qui n'est pas entièrement disparue même si le projet du plan Yamaska est bien terminé. Puis, il y a un contexte financier et de légitimité du rôle de l'état qui n'est plus exactement le même. En effet, les restrictions budgétaires imposées aux divers ministères, dont celui de l'environnement, limitent la capacité d'agir seul, d'où ce besoin renouvelé d'une intégration institutionnelle. Également, même si le plan d'équipements associé à l'assainissement municipal des eaux est fort bien engagé (SQAE, 1995), de nombreux problèmes subsistent quant à l'accessibilité physique, sanitaire et esthétique des eaux.

détails.

¹⁰¹. Une initiative fédérale-provinciale (plan d'action Saint-Laurent) à l'origine de la formation de comités ZIP (Zones d'intervention prioritaire) au début des années 1990 chargés de réaliser des plans d'action et de réhabilitation écologique locaux est possiblement un autre facteur moteur de l'initiative du MEF en 1995.

Dans ces conditions et outre l'arrimage avec les MRC¹⁰² qui est différent, on remarque la même volonté d'arrimage au territoire et d'optimisation des usages que dans la proposition initiale du plan Yamaska lors de la définition du mandat en 1968. De plus, on se pose les mêmes questions sur l'organisation fonctionnelle d'une structure régionalisée de régulation. D'ailleurs, on souligne avoir consulté des agences françaises de bassin desquelles on semble s'inspirer (Tremblay et Délisle, 1997), tout au moins pour les SDAGE (Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux).

À la fin des années 1990, c'est le bilan environnemental du bassin qui a occupé la majeure partie des efforts du COBARIC (bilan déposé en 1998), à l'instar des premiers travaux opérés par le plan Yamaska. Par delà ce travail d'inventaire, il s'agira de voir dans le cadre d'une recherche complémentaire à celle-ci, comment les objectifs de gestion de l'eau, les moyens mis de l'avant et les arrimages administratifs et politiques vont évoluer pour être capable de juger de la direction et du parcours réalisé depuis le plan Yamaska¹⁰³.

6.4 CONCLUSION

L'OPDQ prend les commandes de la réalisation du projet d'aménagement des eaux du bassin de la rivière Yamaska peu après la mise sur pied de la Mission technique Yamaska. Profitant d'un contexte globalement interventionniste comme nous l'avons décrit dans le chapitre 3, puis d'une conjoncture particulière à la fin des années 1960 où la gestion planifiée de l'eau suscite un intérêt de la part de l'état et de certaines municipalités comme nous l'avons

¹⁰². Le MEF cherche, à l'instar du plan Yamaska, à réaliser une expérience pilote. Le territoire choisi est la rivière Chaudière à proximité de Québec cette fois. On se rapproche de Québec dans la perspective d'en faire un modèle politique. En effet, ce qui est visé est moins l'implantation rationnelle d'ouvrages que la gestion des conflits locaux. Le projet s'appuie alors sur la création du Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC), une proposition de «gestion intégrée» encadrée par le MEF qui le finance en très grande partie.

¹⁰³. Il faut noter que d'autres expériences d'intervention locale à l'intérieur de divers bassins ont été tentées (ex. rivière Etchemin, Boyer, L'Assomption, etc.), mais ces expériences n'ont pas la prétention ni la capacité d'ailleurs de proposer une logique ensembliste dans la gestion du territoire et de l'eau.

souligné dans la première section de ce chapitre, l'OPDQ arrive à s'imposer comme coordonnateur et porteur d'une nouvelle logique ensembliste de gestion du territoire. De fait, comme nous le constatons en 6.1.1, l'OPDQ devient l'interface obligée de toute planification sur le territoire québécois, qu'elle soit autonome ou qu'elle implique le gouvernement fédéral. L'OPDQ est également l'interface fonctionnelle entre le gouvernement et le territoire dans la mesure où il s'allie aux CRD et aux CD qu'il veut utiliser comme relais à la mise en place des politiques publiques centralisées. Ce rôle, dont l'efficacité ne sera pas attestée par la pratique des CRD et CD locaux comme nous le précisons en 6.1.2, sera revu dans le contexte d'une régionalisation plus poussée des interventions de l'OPDQ.

Mais avant de procéder à ce recentrage, l'OPDQ demeurera l'interface administrative entre le plan Yamaska et le Conseil du Trésor qui alloue annuellement les fonds pour la réalisation des projets particuliers. Sensible aux résultats sur le plan de la conformité des dépenses et des projets réalisés, le Conseil du Trésor, qui limite la capacité de dépenser du Comité d'exécution, pourra servir d'allié à l'OPDQ qui saura imposer le besoin d'une évaluation quinquennale du plan Yamaska afin de le réorienter vers la perspective d'intégration initiale. L'évaluation n'étant pas une activité neutre, elle fait l'objet de débats au sein du Comité d'exécution. Le compromis sera de faire appel à un évaluateur externe devant se rapporter en premier lieu au Comité en question. Le contrôle de l'évaluation constitue à ce chapitre un enjeu que l'approche rationnelle des politiques publiques (présentée au premier chapitre de la thèse) reconnaît rarement.

La difficulté de recentrer le plan Yamaska, entre autres facteurs, amène l'OPDQ à vouloir renforcer sa présence comme interface unique entre le gouvernement et les régions administratives par un travail en amont de planification par le biais de schémas régionaux de l'eau (6.3). Ces schémas réalisés pour l'ensemble du Québec auraient permis à l'OPDQ d'occuper en principe, une position dominante au sein de la gestion du territoire qui l'aurait placé au-dessus des nouveaux schémas d'aménagement des MRC et des nouvelles politiques environnementales, y compris du ministère de l'Environnement récemment créé (MENVIQ).

À la fin des années 1970, la perspective hiérarchisée du territoire de l'OPDQ ne sera plus reconnue pour ce qui est de la gestion de l'eau au Québec, le MENVIQ ayant lui-même intégré plusieurs des rôles et fonctions assumés ou potentiellement assumés dans le cadre du plan Yamaska par le MRN (régularisation), le MAM et les SPE (assainissement municipal et industriel), le MAC (assainissement agricole), le MTF (érosion des berges et protection des plaines inondables) et le MTCP (certains espaces protégés).

À la fin du plan Yamaska, l'approche intégrée que véhicule l'OPDQ ne lui laisse que la possibilité de réaliser des études prospectives, d'analyses sectorielles de l'économie et du territoire, avec un pouvoir très limité de recommandation de mesures particulières pour améliorer les programmes existants. Même si la perspective de l'OPDQ demeure centrée sur une compréhension hiérarchisée des relations entre les territoires, et qu'il y a toujours la présence des CRD, le «choix des régions» (politique régionale de 1983), puis les ententes-cadre avec les régions de 1991 (politique régionale de 1991) constituent des initiatives centrées sur le financement de projets particuliers qui n'ont plus la même perspective d'ensemble qu'auparavant. Même la récente politique de «soutien au développement local et régional» de 1997 s'inscrit dans une certaine concertation mais qui ne possède plus d'objectifs ou de projections sur son propre devenir. Alors qu'avec le plan Yamaska, existait une certaine correspondance entre la logique ensembliste de la planification et régionaliste, le virage opéré dans les années 1980 révèle une perspective régionaliste, qui s'appuie donc sur l'entité administrative régionale, mais sans plan d'ensemble. La fin du plan Yamaska constitue à ce chapitre un révélateur de la fin du projet de gestion intégrée pensé dans une perspective rationnelle, tout au moins pour une certaine période.

Par delà le discours et l'expérience encore trop récente du COBARIC menée dans un cadre relativement étroit, nous pouvons noter la difficulté de penser le développement de manière unifiée et cohérente dans la mesure où la fonction d'objectifs globaux à atteindre, de structure institutionnelle d'appui à ces objectifs, de soutien financier et politique et de projet technique font défaut. La critique du plan Yamaska doit aussi se faire dans la perspective dialectique

d'une absence systématique de tels plans. La difficulté de mise en œuvre d'un plan, si elle révèle les failles d'une certaine approche technocratique dans la compréhension et la gestion du territoire, ne suppose toutefois par un rejet en bloc de tout effort de planification. En effet, le développement durable suppose un certain consensus quant à la désirabilité des choix de nos actions à venir.

Également, le rôle de la prospective que l'OPDQ mène sur le plan technique pour le plan Yamaska (voir chapitre 4) n'a plus sa raison d'être lorsque les projets sont pensés et financés dans une perspective de court terme. Pourtant, l'argument d'une gestion intégrée qui est ramenée à l'avant-scène avec l'exemple du COBARIC suppose un certain cadre normatif à partir duquel des projets ou des actions pourront être comparés. Le retour aux prévisions, plus largement comprises comme une certaine sensibilité aux effets anticipés des politiques publiques dans un cadre de prospective, aurait pu mieux assister la révision du plan Yamaska. L'abandon du plan Yamaska et l'absence de retour sur les prévisions qu'évite de faire Jones (1978) qui n'analyse pas les prévisions initiales de l'OPDQ, limite l'apprentissage institutionnel que l'état aurait pu faire du cas Yamaska. En fait, l'abandon d'une perspective ensembliste n'imposait plus le besoin de revoir les particularités d'une gestion de l'eau planifiée, les éléments techniques du plan étant repris individuellement par les acteurs institutionnels comme nous le verrons dans les chapitres 7 à 9.

Enfin, l'absence d'une certaine prospective liée à la logique ensembliste est peut-être la marque d'une incapacité ou du manque de volonté d'anticiper les externalités des politiques sectorielles qui dominent le paysage de la gestion de l'eau au Québec. Ce dernier commentaire, loin de clore ce chapitre, nous renvoie aux chapitres suivants qui expliciteront ce problème d'externalités dans le cadre de la domination de logiques sectorielles particulières, un problème qui remet en cause la prétention à un développement «durable».

La logique ensembliste associée à l'OPDQ et ses initiatives à l'échelle régionale ne s'est donc pas surimposée aux autres logiques institutionnelles liées à la gestion de l'eau. Si le principe de

gestion optimale des usages de l'eau semble survivre à la fin de l'OPDQ, c'est la perspective d'anticipation qui s'est considérablement rétrécie dans le domaine de la gestion de l'eau révélant peut-être une certaine souplesse de gestion, mais peut-être aussi une certaine démission quant à la volonté d'orienter le développement du territoire et de limiter la croissance. L'idée récente d'un premier symposium de l'eau (1997) et d'une consultation publique à l'échelle du Québec et dans toutes les régions (1999) est un signe encore ambigu du pouvoir étatique. C'est peut-être un signe de la quête d'une nouvelle manière de faire, mais c'est peut-être aussi une stratégie de «laisser couler un peu d'eau sous le pont» afin de mieux faire pénétrer la logique de la privatisation de la ressource, celle des réseaux commerciaux et du commerce national et international de l'eau.

CHAPITRE 7 LA RÉGULATION DE L'ESPACE-RIVIÈRE ET LA DOMINATION DU MRN

Face à la logique ensembliste défendue par le plan Yamaska, celle particulière de la régularisation va s'imposer de manière disjointe au plan d'ensemble. Particulièrement liée à l'espace-rivière, cette logique territoriale défendue par le MRN va se développer dans le sens d'un renforcement du mode de régulation sectoriel. Cet aspect, développé tout au long de ce chapitre, veut répondre à la manière spécifique dont une régulation se développe en lien avec le référent de la régularisation.

Afin d'illustrer le propos, nous commençons par préciser le projet de régularisation des eaux tel qu'il s'arrime au plan Yamaska (section 7.1) dans le but de pouvoir l'opposer aux décisions d'aménagement prises ultérieurement par le MRN. Cette opposition est d'abord notable sur le plan des réalisations qui se limitent à un projet central d'un seul ouvrage de régularisation, alors que nous indiquons par ailleurs les facteurs qui mènent au retrait des autres projets (section 7.2). Ensuite, la consolidation de l'ouvrage sous une forme d'ouvrage à fins multiples constitue un ajustement limité que le MRN permet au MTCP (section 7.3). La logique de la régularisation que le MRN persiste à maintenir est aussi structurante de l'effort qu'il porte à l'évaluation de la qualité de l'eau comme complément à celle de la quantité (section 7.4).

La persistance de la logique de régularisation sur le territoire du bassin, par delà le respect du plan d'ensemble, fait émerger une série d'impacts territoriaux non prévus par le MRN. À ce chapitre, nous montrerons un certain nombre d'externalités particulières associées à la conception du barrage-réservoir (section 7.5), puis à son opération (section 7.6). Ces externalités analysées dans le temps illustrent en conclusion la capacité limitée d'une logique axée sur la régularisation et l'espace-rivière à produire une solution durable aux problèmes de gestion de l'eau (section 7.7).

7.1 LA RÉGULATION DU TERRITOIRE OPÉRÉE PAR LA RÉGULARISATION DES EAUX

Dans cette première section, nous voulons préciser la logique de la régularisation prônée par le MRN et défendue pendant toute la période du plan Yamaska et à rappeler certains éléments spécifiques de cette logique dans le contexte du plan Yamaska.

D'abord, il faut rappeler que le plan constitue pour le MRN une nouvelle opportunité d'action. En effet, le mandat d'application de la *Loi sur le régime des eaux* lui donne la possibilité de réaliser des plans de mise en valeur des cours d'eau (voir chapitre 5). Alors qu'Hydro-Québec monopolise la gestion de plusieurs grandes rivières du Québec, le MRN voit la possibilité de s'intéresser à de nouvelles rivières non reconnues pour leur potentiel hydroélectrique. Dans cette perspective, il n'est pas étonnant que le MRN conçoive avec The Shawinigan Engineering Co. (1967), une firme de production d'énergie qui a perdu son monopole territorial, un projet d'implantation de barrages-réservoirs à d'autres fins que la production d'énergie. C'est ainsi qu'émerge l'idée de gestion des ouvrages à des fins multiples. À l'époque, cette idée n'est pas sans lien avec les autres tentatives européennes (Agences de bassin), ontariennes (*Conservation authorities*) ou américaines (*Tennessee Valley Authority*) de gérer les bassins. Comme le souligne l'ex-Directeur des eaux du MRN dans les années 1960, on envisageait toutes ces expériences dans le but de définir un modèle québécois (entretien, 1996)¹⁰⁴.

Cette idée est donc rapidement évoquée dès la création de la Mission technique Yamaska et des premières rencontres interministérielles (voir arrêté no.2006, Gouvernement du Québec, 1968). À ce moment, on soulève l'opportunité de répondre aux besoins anticipés en eau des villes et de l'agriculture de même qu'au contrôle des crues printanières et à la mise en valeur récréative des plans d'eau par la régularisation des eaux. Sur le plan du développement du

¹⁰⁴. Il s'agit de M. Slivitsky, qui a été directeur au tout début du plan Yamaska. Peu après avoir lancé la Mission technique Yamaska, il est passé à l'INRS-Eau.

territoire, la régularisation des eaux représente ainsi un mode particulier de régulation de la disponibilité en eau appuyé sur une gestion à même le contrôle en rivière.

Sur le plan fonctionnel, la logique de régularisation s'appuie sur un réseau de barrages-réservoirs aptes à gérer les volumes et les niveaux d'eau selon un plan d'allocation de l'eau à l'échelle du bassin. Son opérationnalisation s'appuie particulièrement sur une gestion en cascades des flux de rivières. Cette gestion du stockage et de la vidange des eaux est alors opérée à l'inverse des flux saisonniers. On emmagasine l'eau provenant des précipitations de l'automne et du printemps, d'où réduction des inondations potentielles, et on libère (vidange) cette eau lors des périodes d'étiages sévères, en particulier l'été lorsque la demande en eau est élevée. Le but est donc d'uniformiser le flux de la rivière afin de l'ajuster au mode de consommation des riverains et au mode de production des industries en place. Pour le MRN, la régularisation de l'eau constitue le mode de régulation central au développement économique du territoire.

Le territoire de gestion et d'opération est réduit à un espace-rivière où l'ensemble du réseau hydrique devient l'objet d'un rééquilibrage de la circulation et du stockage de l'eau par le biais de barrages-réservoirs tel que le proposait l'étude de Louchard (1970) réalisée pour le MRN en vue du plan Yamaska. Ce contrôle des volumes d'eau est notamment susceptible de répondre à la fois aux contraintes limitatives de l'alimentation en eau et aux contraintes liées aux inondations printanières, assurant ainsi une croissance économique soutenue tel que le révèle le plan Yamaska (OPDQ, 1972).

Dans le cadre du plan Yamaska, le MRN propose notamment une synchronisation de l'opération des six barrages existants et trois nouveaux barrages qu'il envisage implanter, ceci dans le but d'assurer une optimisation des ouvrages pour répondre à la demande actuelle et anticipée des citoyens et industries (OPDQ, 1972a). Certes on peut s'appuyer sur les ouvrages déjà construits, mais il faut en augmenter l'efficacité par une gestion plus systématique, d'où un attachement particulier à la ré-interprétation de la logique ensembliste à l'intérieur du cadre de la régularisation.

Le premier ouvrage envisagé est le barrage-réservoir Choinière conçu dans le but de répondre particulièrement à l'alimentation en eau de la ville de Granby, centre industriel en croissance. Le second est le barrage-réservoir de Cowansville pensé dans la perspective de l'alimentation en eau de cette municipalité et de Farnham en aval. Le troisième ouvrage serait situé à Valcourt et géré afin de répondre aux besoins de cette municipalité et des municipalités de Roxton Falls et Upton, localisées en aval de Valcourt (OPDQ, 1972a) (voir figure 11).

En plus des ouvrages proposés, le MRN veut également imposer la réfection d'ouvrages existants, la destruction de certains autres et leur remplacement par des ouvrages d'une plus grande taille et d'une plus grande capacité de rétention des eaux. Ce réseau, établi à partir de l'espace-rivière, s'oppose ainsi aux ouvrages déjà présents sur le territoire et dont la fonction trouve sa justification dans une problématique avant tout locale, une perspective que le MRN considère sous-optimale par rapport à l'approche qu'il propose.

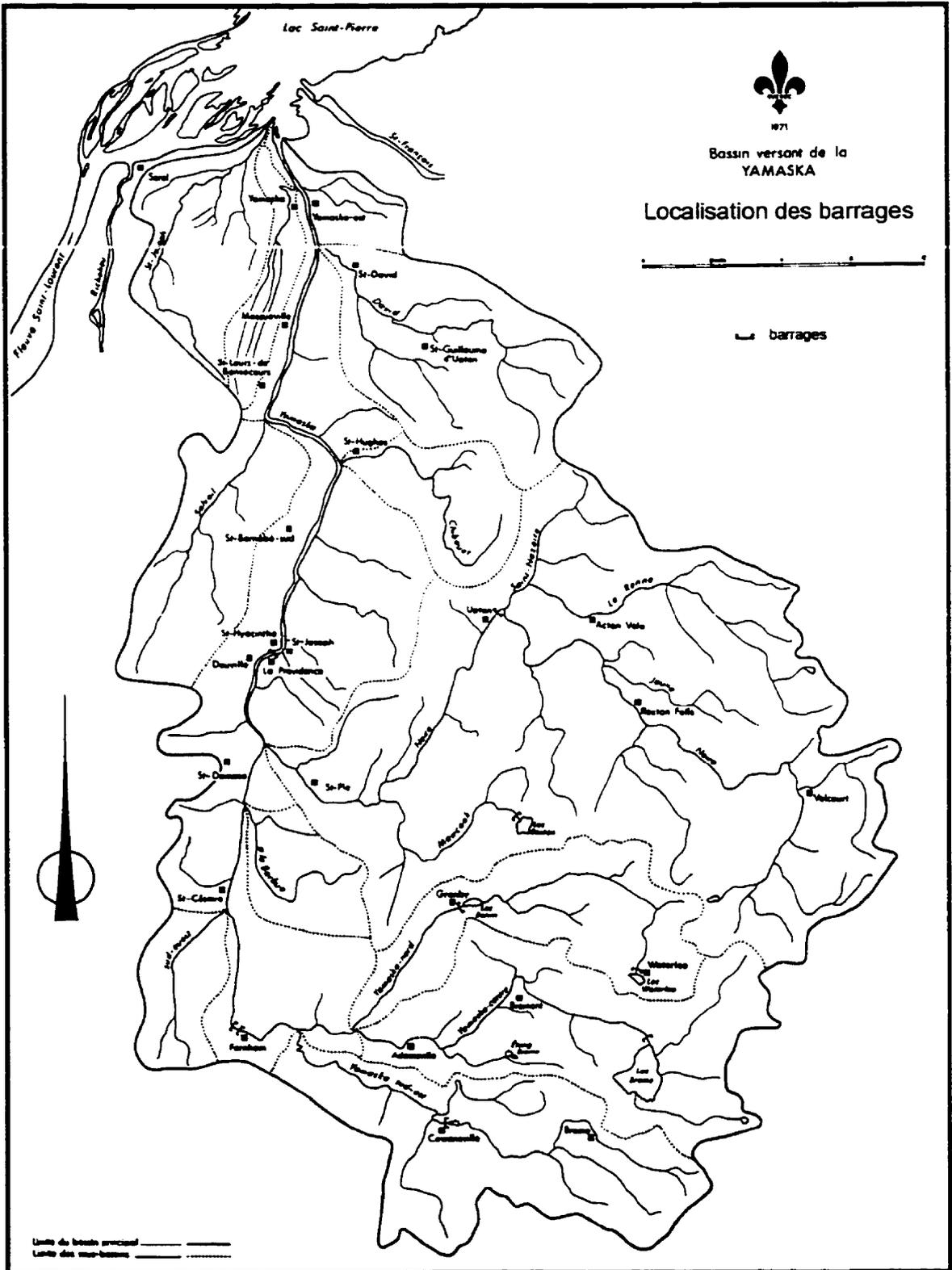
Sur le plan technique et de manière à satisfaire les besoins sur l'ensemble du bassin selon des paramètres communs, Louchard (1970) suggère un modèle général de «barrages-poids» à l'instar des récents ouvrages construits sur la Côte-Nord, mais dont la taille est ajustée au débit moyen de la rivière¹⁰⁵. Le recours au savoir-faire déjà acquis permet alors de réaliser une économie sur le plan de la recherche et du développement, de même que de rendre plus prévisible les coûts d'implantation des ouvrages, facilitant d'autant le travail de planification. Enfin, on peut établir avec une certaine certitude le degré de sécurité des ouvrages¹⁰⁶. Le rapport coût-efficacité de l'ouvrage est donc prévisible.

La régularisation, si elle veut répondre à l'ensemble des besoins locaux, privilégie toutefois l'espace urbain puisque la fonction première demeure l'alimentation en eau des villes, où la

¹⁰⁵. La règle utilisée est la suivante: recours à un remblai homogène avec un parement aval de pente 3:1, un parement amont de pente 2,5:1, un enrochement du parement amont de 3 pieds d'épaisseur, et un rapport de la largeur à la hauteur tel que $l = 3$ (racine carrée)H. La revanche est de 10 pieds (Louchard, 1970).

¹⁰⁶. Reconnaisant néanmoins le risque d'une perte de contrôle, l'équipe du plan Yamaska propose un objectif probabiliste visant à répondre aux besoins avec un débit garanti assuré 95 % du temps (OPDQ, 1972a).

Figure 11
 LOCALISATION DES BARRAGES (bassin de la Yamaska)



Source : Adapté de OPDQ (1972a), carte n° 26.

densité de population est la plus importante et où sont également localisées les industries de transformation. Également, c'est à l'intérieur des villes que l'OPDQ prévoit la croissance démographique la plus élevée (OPDQ, 1972a). La localisation des nouveaux ouvrages est donc établie directement à proximité d'un des centres urbains du bassin, ce qui réduit d'autant les coûts éventuels de distribution en eau.

Bien qu'en accord avec l'OPDQ sur le plan des projections de croissance économique du territoire, le MRN insiste sur la gestion concomitante des ressources naturelles, élément central selon lui, au plan d'ensemble. Pour le MRN, le plan Yamaska c'est avant tout la régularisation coordonnée des eaux. Pour les ingénieurs ou autres spécialistes qui oeuvrent en son nom, on ne saurait assurer le développement de l'ensemble des usages de l'eau sans une logique d'optimisation qui nécessite d'accorder à l'eau un rôle particulier et par ce biais, une prédominance du MRN sur les aménagements liés au plan Yamaska.

7.2 LA RÉGULARISATION MALGRÉ LES DIFFICULTÉS D'IMPLANTATION

Dans la poursuite de sa logique de régularisation, le MRN s'applique à mettre de l'avant ses barrages-réservoirs. Toutefois, la logique territoriale qu'il défend se confronte à un contexte qui n'est pas aussi simple que celui de la production d'énergie dont le marché est déjà bien structuré. Les conditions d'efficacité de l'implantation des ouvrages, qui ne sont pas remises en cause par le MRN, émergent comme facteurs critiques à la mise en œuvre des barrages-réservoirs. La conséquence de cette rigidité implique alors un ajustement de taille non prévu initialement par ce dernier.

L'insistance du MRN à imposer les barrages-réservoirs comme solutions indispensables aux problèmes de gestion de l'eau au sein du bassin de la Yamaska est notable dès les premières actions entreprises sous le couvert de la Mission technique Yamaska, qui a donné lieu à la formation d'un Comité d'exécution. Dès que ce comité est mis en place en 1974, le MRN réussit en effet à utiliser les fonds disponibles pour favoriser la construction du barrage Savage

Mills (futur barrage-réservoir Choinière, à l'origine du parc de la Yamaska). Cet ouvrage accapare alors la majorité des fonds alloués au plan Yamaska. En complément et dans la perspective d'un rehaussement appréhendé du niveau de la rivière à cause d'une gestion en réseau du bassin, le MRN propose aussi la construction d'un mur de protection contre les inondations à Saint-Hyacinthe. Le coût de ces travaux totalise alors cinq millions de dollars (document budgétaire interne, OPDQ 1974). Le contexte, il est vrai, facilite ces choix budgétaires dans la mesure où on note d'importants dommages attribuables aux inondations printanières en 1974¹⁰⁷ couplés à un important glissement de terrain (dont font état les médias écrits régionaux et locaux). Si le projet de barrage Savage Mills peut servir comme première marque territoriale favorisant une visibilité du plan, le mur de protection peut facilement capitaliser sur un contexte d'urgence «environnementale».

Cela dit, le MRN envisage toujours l'implantation des deux autres barrages (Cowansville, Valcourt), même si on constate au moment du dépôt officiel du plan (OPDQ, 1972) que les prévisions de consommation d'eau sont moindres qu'au moment où les ouvrages sont définis par Louchard (1970) responsable de la conception du plan des ouvrages. L'imposition rapide d'un ouvrage comme le barrage-réservoir Choinière (figure 12), malgré l'expropriation d'une soixantaine d'agriculteurs¹⁰⁸, devient difficile dans le cas des autres ouvrages à cause de contraintes qui affectent directement la rentabilité d'opération et dont le MRN n'a pas tenu compte au moment de la conception de son projet de régularisation du bassin.

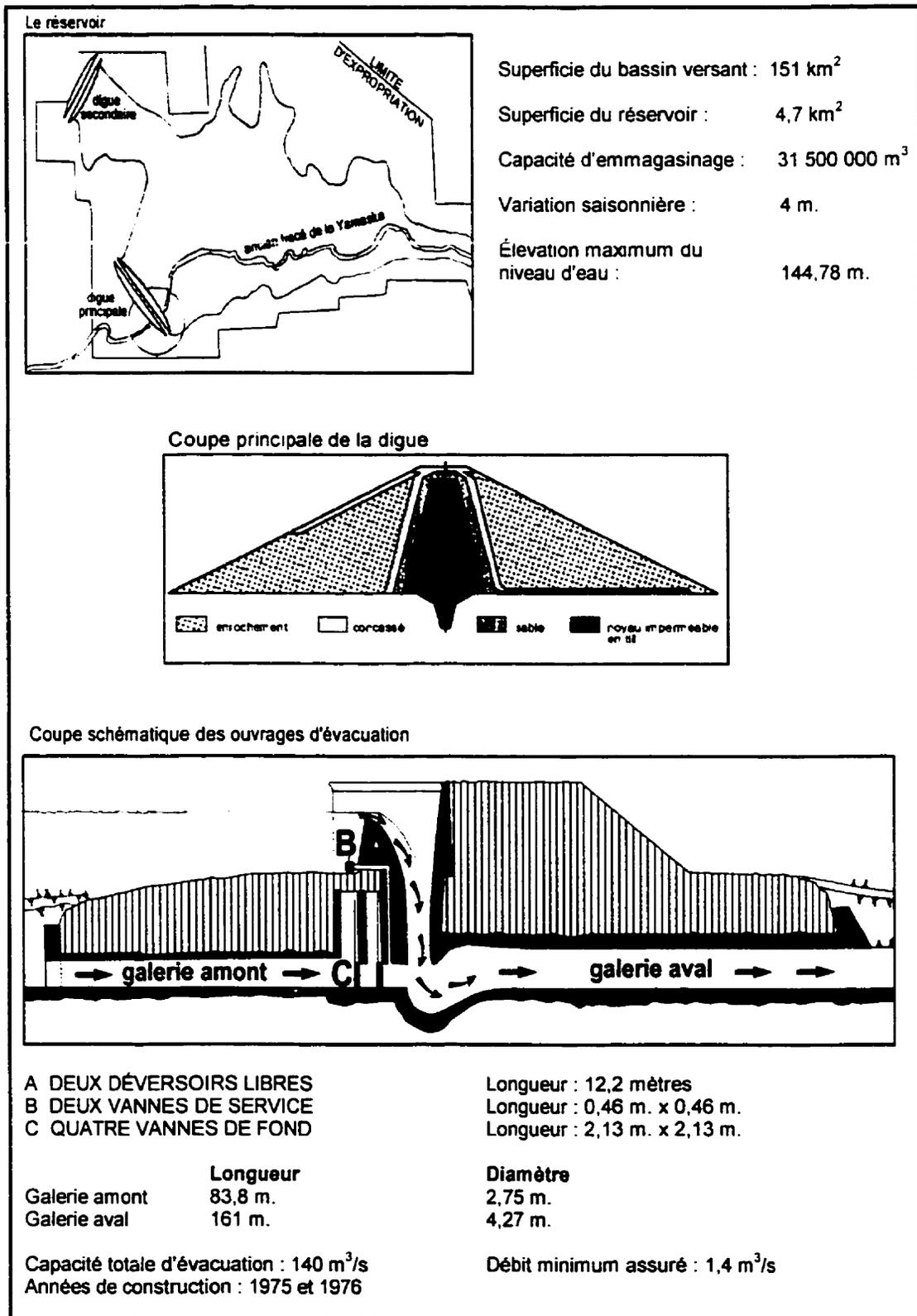
Ainsi, le barrage de Valcourt doit être assez rapidement abandonné¹⁰⁹. La principale raison de l'abandon de ce projet est que l'évolution démographique demeure de loin inférieure aux attentes et prévisions. L'implantation de l'entreprise Bombardier n'a pas l'effet d'entraînement

¹⁰⁷. Les années 1974 et 1976 sont éprouvantes pour le gouvernement québécois. Les résidants des bassins des rivières Richelieu et Yamaska adressent à eux seuls 448 demandes d'indemnisation en lien avec les inondations (FB, *La Voix de l'Est*, Granby, 17 août 1974).

¹⁰⁸. Le droit d'expropriation est reconnu à l'intérieur de la Loi sur le régime des eaux, puis plus récemment dans le cadre de la Loi de l'expropriation adoptée en 1973 (Lord et al., 1977).

¹⁰⁹. Il est d'ailleurs assez particulier que Jones (1978) qui fait l'évaluation du plan d'aménagement ne parle à peu près pas de l'abandon de cet ouvrage, même s'il était le troisième ouvrage de régularisation en importance prévu par le plan.

Figure 12
BARRAGE-RÉSERVOIR CHOINIÈRE



Source : Adapté de Ministère de l'Environnement, brochure (date inconnue).

escompté. En effet, la municipalité n'a pas atteint la prévision établie pour l'année 1971, prévision qui demeure deux fois plus élevée que la population réelle atteinte près de vingt ans plus tard (Louchard, 1970; OPDQ, 1972; Statistique Canada, 1993). L'efficacité supposée de l'ouvrage est donc difficilement justifiable en raison de la faible demande, donnée centrale à la justification des ouvrages.

Dans le cas de Cowansville, c'est l'écart entre les coûts estimés et les coûts réels qui est la principale raison de l'avortement du projet. En effet, la construction du barrage implique des expropriations (ce qui n'a pas été prévu par le MRN)¹¹⁰ et des coûts supplémentaires d'implantation estimés à trois millions de dollars (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 3 mars et 7 juillet 1976). Outre l'expropriation, on doit enlever une ligne de chemin de fer, ce qui n'avait pas non plus été prévu.

Le MRN anticipe là aussi une hausse de coûts, cette fois-ci de l'ordre de 10 millions de dollars, sans compter le fait que la négociation pour enlever la voie ferrée nécessiterait un délais de deux à trois ans (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 12 janvier 1977). Alors que les coûts sont croissants, la population stagne, ce qui rend moins nécessaire la réalisation d'une réserve d'eau potable. Enfin, le Conseil du Trésor ne semble pas prêt à permettre la réalisation d'un tel barrage et il hésite même à financer une étude comparative de 250 000 dollars permettant l'évaluation d'options à la régularisation pour l'année 1978-1979 (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 7 décembre 1977). En conséquence, le MRN met ce projet «en veilleuse» (Jones, 1978, p.121) l'année suivante¹¹¹, c'est-à-dire que le projet est reporté à une date indéfinie.

¹¹⁰. Jones (1978) soulève que le ratio de superficie expropriée par rapport à la superficie du réservoir est de 3,99 comparativement à un ratio de 2,65 pour le réservoir Choinière qui lui, sera réalisé.

¹¹¹. Paradoxalement, Jones (1978) ne critique pas les prévisions démographiques ou de la demande en eau. Il n'aborde pas non plus les problèmes structurels ou territoriaux susceptibles de remettre en cause la pertinence ou la fonction des ouvrages. Nous décelons dans cette attitude plus qu'une tentative de défendre l'OPDQ ou le MRN. En effet, nous y voyons un certain accord implicite sur la planification comme fonction sociale et sur l'utilité des prévisions, même si celles-ci s'appuient sur des prémisses incomplètes, fausses ou auto-prophétiques.

À la lumière de ces éléments, la régularisation ne peut être réalisée telle que pensée initialement. Ou bien on abandonne les barrages-réservoirs ou bien on revoit la logique qui a présidé leur implantation. Ne pouvant opérer une régularisation d'ensemble¹¹² et refusant de remettre en cause la logique de la régularisation¹¹³, le MRN s'associe alors au MTCP pour réaliser un plan d'aménagement récréatif spécifiquement lié au nouveau réservoir Choinière. Ceci est fait dans un contexte où le Comité d'exécution prend note d'une volonté propre des villes de Granby, Farnham et Bromont de développer les réservoirs locaux de manière à faciliter la récréation à l'intérieur de ces villes (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, août 1974)¹¹⁴, ouvrages incidemment non prévus par le MRN.

Le MRN, qui ne veut pas être dépassé sur ce plan et veut demeurer le maître opérateur de la régularisation des eaux, envisage sérieusement la mise en valeur de son ouvrage principal. Alors qu'il avait fallu s'adapter aux contraintes de l'aménagement urbain lors de l'implantation du mur de protection contre les inondations à Saint-Hyacinthe, en intégrant une piste cyclable et une promenade à même le mur et le remblais¹¹⁵, on doit aussi se positionner face aux élus

¹¹². Comme le souligne Lavigne (1974) dans la revue *Ressources* (vol.5, no.5) publiée par le MRN, «L'aménagement intégré exclut la réalisation d'un ouvrage à fonction unique...» (p. 4).

¹¹³. Le Service de génie hydraulique qui fait partie de la Direction générale des eaux peut très bien se passer d'une logique d'ensemble comme en témoigne les multiples projets dans lesquels il est engagé : projets de construction de mesures de protection contre les inondations, projets de reconstruction de barrages ou de sections de barrages, mesures d'acquisition de terrains pour faciliter l'opération de barrages-réservoirs, travaux complémentaires de retenue pour les barrages, etc.. Ainsi, dès 1971, le Service est responsable de l'opération et de la gestion de plus de 80 barrages ou lacs-réservoirs au Québec (MRN, *Québec l'énergie*, rapport annuel 1971-1972, Éditeur officiel du Québec).

¹¹⁴. Ce que soulèvent les sous-ministres c'est le fait qu'il n'existe : «Aucun ministère responsable de l'aménagement de ce genre d'équipements récréatifs, ce qui pose le problème de la mise en oeuvre d'un tel programme du plan Yamaska.» (Comité d'orientation, compte-rendu de réunion, 31 octobre 1974). La question de l'arrimage récréatif est donc posée au moment de la mise en place des barrages-réservoirs.

¹¹⁵. Lors de la réalisation des plans du mur de soutènement pour la ville de Saint-Hyacinthe en 1974, le MRN demande d'intégrer à l'ouvrage un usage récréatif. La firme Pluram inc. (1974) est alors engagée pour proposer un modèle d'intégration à la lumière des grands centres urbains comme Paris, Boston ou autres villes modèles comme Ottawa (canal Rideau). Réalisé dans le but de protéger, puis de revitaliser le plus ancien quartier de Saint-Hyacinthe (Comité d'orientation, compte-rendu de réunion, 26 juin 1974), le mur est construit de manière à permettre l'implantation complémentaire d'une piste cyclable et piétonnière en bordure de l'eau. Cette mesure compensatoire, qui permet de mieux imposer le mur de soutènement, est en même temps négociée avec les SPE désirant profiter du mur pour assurer le passage du collecteur inter-municipal et éviter des coûts d'expropriation et une possible contestation locale. Le projet du mur de soutènement terminé en 1977 respectera pratiquement l'échéancier initial (Jones, 1978). L'ouvrage sera transféré en 1979 à la ville de Saint-Hyacinthe, année où elle signe une entente de

locaux qui veulent localement réaliser des projets de régularisation des eaux. Dans ce contexte, le projet de barrage-réservoir Savage-Mills (associé à John Savage chef de canton et loyaliste anglais du siècle dernier) est renommé dans le but d'affirmer symboliquement un meilleur ancrage au territoire (Comité d'exécution, comptes-rendu de réunion, 1977), et prend le nom de réservoir Choinière, du nom d'un ancien notable francophone, un ouvrage qui sera plus tard, à la base du futur parc provincial de la Yamaska.

Le projet de mise en valeur survient aussi au moment où le remplissage du réservoir est opéré. Antérieurement, la phase de construction a mobilisé l'attention du MRN vers des considérations de coûts de main-d'œuvre, d'embauche de sous-contractants et de frais en matériaux (Comité d'exécution, comptes-rendus de réunions, 1974 à 1977). Maintenant que le barrage est en place, la phase d'opération soulève ses propres questions, dont la fonction ultime de l'ouvrage et son destinataire. À ce moment, les recommandations du Comité d'exécution du plan (organisme exécutant) adressées au Comité d'orientation (organisme politique) soulignent qu'il y a :

«Le besoin d'intégrer le secteur récréatif absent lors de la rédaction du plan» (C.A.H. Gauthier, Secrétaire du plan Yamaska, 25 avril 1977, «Recommandations du Comité d'exécution du plan Yamaska au Comité d'orientation, en vue de l'engagement d'un responsable qualifié pour la révision du plan Yamaska», p.2).

Le MRN, ayant fait face à l'abandon de plusieurs de ses projets liés à la régularisation d'ensemble, a défendu tout au long de son implantation le réservoir Choinière. Maintenant que celui-ci est en place, il doit aussi justifier son opération et sa fonction territoriale. C'est dans ce contexte qu'une alliance avec un autre acteur institutionnel lui sera bénéfique par delà l'existence du plan Yamaska.

réalisation de la station d'épuration. (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 29 mars 1979). Présenté comme un effort conjoint d'assistance à la municipalité, celle-ci n'avait toutefois guère le choix de refuser une participation financière à l'implantation du collecteur inter-municipal des eaux usées.

7.3 L'AJUSTEMENT RÉCRÉATIF DE LA RÉGULARISATION

Le compromis institutionnel auquel se plie le MRN n'est cependant pas acquis d'avance sur le plan des modalités. En effet, on dénote certaines ambiguïtés liées à une régularisation des eaux tenant peu compte des particularités du sol, ambiguïtés qui doivent être surmontées sur le plan de l'aménagement pour qu'il y ait un projet apparemment cohérent.

D'abord, on doit préciser la source de l'ambiguïté du MRN. D'une part, il y a la volonté attestée d'assurer le principe de mise en valeur des barrages-réservoir à fins multiples incluant la vocation récréative, ce qui incidemment est soulevé lors de la première rencontre de la Mission technique Yamaska, notamment par le Directeur régional du MRN de l'époque puis par le plan lui-même (OPDQ, 1972). D'autre part, il y a l'effort de conception propre au MRN qui se limite à des projets de barrages (Louchard, 1970) et qui ne fait aucune mention à la fonction récréative ou à l'aménagement riverain, comme s'il existait une nette coupure entre l'espace-rivière et le reste du territoire. Cette ambiguïté est renforcée par le fait que dans l'esprit du Comité d'exécution, on constate l'absence d'un volet récréatif au plan Yamaska (C.A.H. Gauthier, Secrétaire du plan Yamaska, 25 avril 1977, «Recommandations du Comité d'exécution du plan Yamaska au Comité d'orientation, en vue de l'engagement d'un responsable qualifié pour la révision du plan Yamaska»), bien que présent dès l'annonce du plan.

Ce n'est que sous la pression du Comité d'exécution en 1977 que le MRN sera amené à intégrer la fonction récréative à son projet par le biais d'un nouveau projet d'aménagement riverain. Malgré ses résistances, le MRN reconnaît assez rapidement l'intérêt de cette option puisqu'elle lui permet de mieux justifier son ouvrage et de consolider la pertinence de la régularisation sur le territoire. En retour, il laisse au MTCP le soin de fixer les modalités de l'aménagement riverain.

À partir du moment où le MTCP s'implique directement dans l'aménagement, il en établit les paramètres en fonction de la nouvelle vocation récréative qu'il doit défendre¹¹⁶ à la faveur d'une intégration de la problématique des espaces verts en milieu urbain et particulièrement de la région de Montréal¹¹⁷. Le MTCP¹¹⁸ veut surtout s'attacher à mieux desservir la région de Montréal, tout en contribuant à démocratiser l'accès aux espaces de détente et de récréation, aspect qui fait l'objet d'une vaste réforme¹¹⁹. Dans cet esprit, le gouvernement du Québec annonce sa volonté de définir une politique dès 1978 et amorce ainsi un mouvement de consultation publique en vue de redéfinir un réseau d'espaces verts adaptés à cette nouvelle volonté, mouvement confirmé par la politique déposée en 1982 par le MLCP. À ce moment, la fonction récréative n'est déjà plus celle visée par le plan Yamaska, mais celle visée par le réseau des espaces verts défendu par le MTCP et le Haut-Commissariat à la Jeunesse fusionnés pour former par la suite le MLCP (Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche).

À partir de 1977-1978, la régulation de la récréation par le MTCP se surimpose à celle de la régularisation défendue par le MRN. Outre l'évaluation environnementale des effets de l'ennoisement des berges à laquelle participe le MTCP, ce dernier s'impose avec plus de force par la tenue d'une consultation publique ouverte à tous¹²⁰, dont le résultat est cependant

¹¹⁶. La mission première du MTCP consistait en effet à protéger des espaces récréatifs éloignés des centres urbains et du territoire agricole et liés essentiellement à la chasse et à la pêche. Son action, de même que les formes organisationnelles à son origine, visait d'abord à constituer des réserves d'espaces naturels à l'image des interventions des états anglais, américain et canadien au siècle dernier.

¹¹⁷. On estime que le site du réservoir localisé à peine à 80 ou 90 km de Montréal sera rapidement un attrait pour les montréalais (Anonyme, *Développement Québec*, vol.5, no.12, 1978), ce lien étant facilité particulièrement par l'autoroute des Cantons de l'Est récemment construite. De plus, on estime selon un calcul empirique que le ratio espace vert/espace habité est déficient en comparaison d'Ottawa (centre politique canadien) et Toronto (centre commercial en compétition).

¹¹⁸. Le MTCP deviendra le Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP) au début des années 1980.

¹¹⁹. En 1977, les Zones d'exploitation contrôlée sont créées à la faveur d'un accès élargi aux territoires de chasse et de pêche.

¹²⁰. Pour le site du parc de la Yamaska, il y aura deux audiences. L'une réalisée dans la région montréalaise en même temps que les trois autres parcs péri-urbains et l'autre réalisée au sein même du bassin Yamaska. Cette gestion des audiences permet ainsi l'obtention de l'opinion des urbains montréalais et de Granby puisque la quinzaine d'organismes qui participent à cette seconde audience proviennent tous de Granby ou agissent à l'échelle régionale à partir de Granby (voir Mémoires, Parc de la Yamaska, MLCP, 1982a ; 1982b). La participation est alors structurée dans le contexte de projets déjà définis. Cela évite notamment la prolifération de projets pour lesquels le MTCP (qui devient le MLCP) peut être mal préparé, ou que les projets débordent des mandats ministériels. C'est ainsi que les

mitigé compte tenu du peu de personnes qui se présentent aux audiences ou qui déposent un mémoire (voir le document *Mémoires* relatif au projet de parc de la Yamaska, MLCP, 1982a; 1982b). C'est dans ce contexte de consultation que survient la création formelle d'un parc provincial de la Yamaska à partir du barrage-réservoir (MLCP, 1983)¹²¹ et d'un aménagement riverain¹²².

En second lieu, nous devons aussi souligner que cette double consultation de la région de Granby et de Montréal sert d'appui à la détermination d'un usage préférentiel accordé à la baignade en complément aux vocations des espaces récréatifs montréalais¹²³, de même qu'au choix de privilégier des activités journalières conformes à la logique d'un aménagement péri-urbain du parc Yamaska¹²⁴. En bref, on retrouve la mise en place d'une série de modalités associées à une régulation spécifiquement axée sur la fonction récréative des parcs à l'intérieur d'une perspective de jonction territoriale péri-urbaine.

Dans la perspective du MRN, nous pouvons dire que le parc Yamaska proposé par le MTCP émerge comme un projet secondaire qui s'associe à la régularisation afin de la consolider comme logique territoriale. Ainsi, l'ajustement réalisé découle d'un projet précis que l'on a bonifié par la suite, plutôt que d'une planification originelle établie sur la base d'un usage multiple conformément au principe défendu par le plan Yamaska.

audiences publiques invitent d'abord les participants à bonifier ou à appuyer la vocation future et prévue du site du réservoir Choinière, vocation qui s'inscrit dans l'optique d'un vaste réseau de parcs provinciaux (voir MLCP, 1982a ; 1982b).

¹²¹. Le bassin Yamaska ayant été reconnu comme territoire péri-urbain au sein de la politique, le parc de la Yamaska sera considéré comme un projet régional visant à mieux équiper les environs de Montréal en espaces verts. Dans cette perspective, ce projet n'est toutefois pas le seul. En effet, on compte également le projet de parc des Îles-de-Boucherville, de la plage d'Oka et du Mont Saint-Bruno qui deviendront tous des parcs provinciaux au cours des années 1980.

¹²². Trois zones d'aménagement sont ainsi mises de l'avant, dont l'une de conservation pour les végétaux à proximité du plan d'eau. L'idée est de ne pas trop s'éloigner du parc de conservation (MLCP, 1983).

¹²³. Le site présente l'avantage d'un accès à l'eau alors que l'on interdit ou déconseille fortement par le biais des médias nationaux (*La Presse, Le Devoir*) la fréquentation du fleuve Saint-Laurent qui baigne l'île de Montréal. Le parc de la Yamaska étant localisé au sud-est de Montréal, il équilibre aussi la présence du parc d'Oka où la baignade est autorisée, un site susceptible de desservir principalement l'ouest de l'île de Montréal. Pour les autres usages nautiques, on compte sur la présence de la rivière Richelieu à proximité, reconnue comme cours d'eau navigable apte à satisfaire ce besoin (CDRM, 1972).

¹²⁴. Il n'est alors pas étonnant de noter l'absence d'infrastructures de séjour prolongé (terrains de

7.4 LA RÉGULARISATION ET SON COMPLÉMENT, LA QUALITÉ DE L'EAU

Alors que le plan Yamaska présente une opportunité de mettre en application la logique de régularisation, il permet aussi au MRN d'augmenter son capital d'expertise face au territoire. Ce gain d'expertise qu'il poursuit se fait alors en parallèle au plan Yamaska et procède d'une dynamique autre que la perspective intégrée défendue par ce plan. Dans cette perspective, le développement de l'expertise par le MRN au cours des années 1970 peut être interprété comme une volonté de renforcer la logique de la régularisation des plans d'eau par l'introduction d'une dimension qualitative propre à définir les possibilités d'usage du plan d'eau. De manière à détailler davantage cette affirmation, cette section veut donner un aperçu de la stratégie du développement de l'expertise comme élément lié à la régulation du MRN.

Rappelons d'abord qu'à l'époque du plan Yamaska, l'évaluation quantitative des volumes d'eau disponibles en regard des besoins anticipés constitue l'élément majeur associé à la régularisation puisqu'il est question de bien dimensionner les ouvrages. Dans ce but, il consent à intégrer les projections démographiques réalisées par l'OPDQ, celles de la demande en eau des municipalités et celles du MAC pour l'agriculture, afin de construire des ouvrages d'une capacité suffisante pour répondre simultanément à ces diverses contraintes. Les projections de la demande établies sur trente ans sont d'ailleurs assez bien arrimées à la durée de vie des ouvrages. Comme le souligne Louchard (1970, p.11) :

«La durée de la prévision dépend du type de solution envisagée, et en ce qui concerne les barrages-réservoirs, il est raisonnable de choisir un laps de temps de 30 ans à 50 ans.».

Dans ce contexte, le «savoir hydraulique» se concentre sur le calcul des volumes en tenant compte des divers apports hydrauliques et de leur distribution à l'échelle du bassin associant à la logique de la régularisation un modèle (cycle) hydrologique du territoire.

Cette attention portée sur les volumes est liée au fait que dès le début des années 1960, les volumes des rivières, les apports atmosphériques (eau et neige), et les volumes enfouis (eau souterraine) sont déjà mesurés ou bien estimés par le MRN. De plus, une bonne partie de ces mesures sont disponibles depuis 1939 (OPDQ, 1972a). Toutefois, le MRN désire dresser un profil plus complet et global de l'ensemble du cycle hydrologique pour lequel certaines variables sont moins bien connues. C'est ainsi qu'une série d'études en ce sens sont entreprises par le MRN (OPDQ, 1971b), études utilisées pour estimer notamment l'évapotranspiration et les volumes des nappes d'eau souterraines moins bien connus à l'époque (OPDQ, 1972a). Le MRN possède déjà une bonne expertise du champs de l'hydraulique et une connaissance empirique du bassin de la Yamaska.

Malgré l'effort en termes de prévisions et de mesures hydrauliques, le MRN se rend bien compte que cela ne suffit pas pour imposer tous ses ouvrages dans un contexte de pollution des eaux, aspect souligné avant même le plan Yamaska avec l'étude de The Shawinigan Engineering Co. (1967). À ce chapitre, les planificateurs ont bien soulevé l'importance des critères de qualité de l'eau qui représente une autre contrainte du point de vue des usagers. Le plan Yamaska reconnaît d'ailleurs l'importance de la qualité de l'eau comme variable déterminante des aménagements hydriques (OPDQ, 1972a), ce qui incidemment est reconnu depuis quelques années au Canada et aux États-Unis¹²⁵. La mise en valeur des plans d'eau comme la Yamaska, qui implique une nouvelle maîtrise des fluctuations des niveaux d'eau.

¹²⁵. Déjà aux États-Unis, cette association est postulée à l'époque du plan Yamaska par certains auteurs (voir Houghton, 1966) qui servent de références aux concepteurs du plan Yamaska (voir la bibliographie de l'OPDQ, 1972a). Dès le début des années 1960 on considère qu'un barrage peut par dilution atténuer la pollution organique des rivières (voir Ministère de la Santé, 1960), supposant ainsi un lien entre qualité et quantité d'eau. De plus, l'élément «pollution» revient fréquemment à l'intérieur des médias écrits et notamment des journaux régionaux distribués dans le territoire du bassin de la Yamaska (voir les divers numéros des *Dossier pollution*, archives, Séminaire de Saint-Hyacinthe, Société régionale d'histoire de Saint-Hyacinthe). Le contexte de l'eutrophisation des Grands Lacs (lac Érié particulièrement) agit d'ailleurs comme un catalyseur au Québec, puisqu'au début des années 1970 on implante conjointement (fédéral-provincial) un premier réseau de suivi de la qualité de l'eau qui complète la gestion hydraulique des Grands Lacs et du Saint-Laurent. La participation du MRN à ce suivi est notable dès 1972-1973 (voir Environnement Canada, ministère des Transports, Régie des eaux du Québec, ministère des Richesses naturelles, 1973). À ce moment, le MRN envisage même en relation avec ce suivi (Triquet, 1975), une régularisation d'ensemble pour la région montréalaise.

nécessite en effet un arrimage quantité-qualité qui au départ est séparé entre le MRN et les SPE chargé des études de qualité (REQ, 1968; OPDQ, 1971b).

Afin de s'imposer sur ce plan comme acteur intégrateur de l'espace-rivière et réaliser un «plan d'affectation de la ressource»¹²⁶ (Louchard et Delisle, 1974) intégrant les conditions d'usages, le MRN a recours à une expertise universitaire et québécoise récemment formée autour du noyau de l'INRS-Eau dans le but de développer un système propre d'analyse de la qualité de l'eau pouvant s'ajuster avantageusement à la gestion des rivières québécoises. Dans cette perspective, le MRN entreprend une vaste étude sur l'intégration de la dimension qualitative au sein du réseau de suivi hydrométrique. Le premier tome de cette étude (Cambell *et al.*, 1973)¹²⁷ rappelle la nécessité de maîtriser le cycle de l'eau en établissant un lien plus étroit avec les usages multiples de l'eau, au moment même où l'OPDQ divulgue publiquement le projet d'aménagement du plan Yamaska.

À l'époque, l'étude doit toutefois se faire en collaboration avec les SPE. Le MRN veut dans ce contexte développer son propre réseau de mesure à l'échelle du Québec afin de s'affirmer comme opérateur central des rivières face à la REQ, dont la fonction «environnementale» est reconnue institutionnellement en 1973 lorsque sont créés les Service de protection de l'environnement (SPE). À ce moment, la compétition est plus forte puisque les SPE tendent à consolider la logique environnementale menée antérieurement par la REQ, avec l'inclusion de services sanitaires (liés auparavant au ministère de la Santé) et l'élargissement des préoccupations vers la pollution d'origine industrielle. Également, les SPE émergent au moment où l'ensemble des recommandations de la Commission d'études sur les problèmes juridiques de l'eau (CEPJE) sont disponibles. Ces recommandations militent alors pour une plus grande unification du régime juridique de l'eau au Québec.

¹²⁶. Le plan d'affectation tel qu'illustré par ces auteurs dans la publication du MRN *Ressources* (vol.5, no.6) correspond à une planification effective de la ressource à la faveur d'un mode de mise en valeur déterminé pour un bassin.

¹²⁷. Les autres tomes se limitent à des considérations relatives au choix de paramètres de qualité alors que le dernier réalisé par Caillé *et al.* (1973) propose une méthode d'acquisition et des moyens

Pour le MRN, la possibilité de réaliser un réseau de mesures concernant la dimension quantitative et qualitative de l'eau devient réalisable à l'aide de l'INRS-Eau, faisant initialement abstraction de la présence des SPE. Ainsi, le MRN met de l'avant son propre programme de collecte de données et d'analyse de la qualité de l'eau qu'il tente d'implanter à partir de 1976-1977, soit au même moment que s'amorce d'un réseau de mesures pour le fleuve Saint-Laurent (voir Janson, 1984)¹²⁸. Ce «programme des connaissances intégrées» découle alors de diverses propositions étudiées dans le but de normaliser à l'échelle du Québec les analyses de métaux traces (Campbell *et al.*, 1976a), les substances nutritives (Campbell *et al.*, 1976b) et de répondre par ce biais non seulement aux problèmes d'aménagement hydriques, mais aussi de se positionner face à de multiples préoccupations que l'on définit comme étant de nature environnementale et liées au contrôle des eaux.

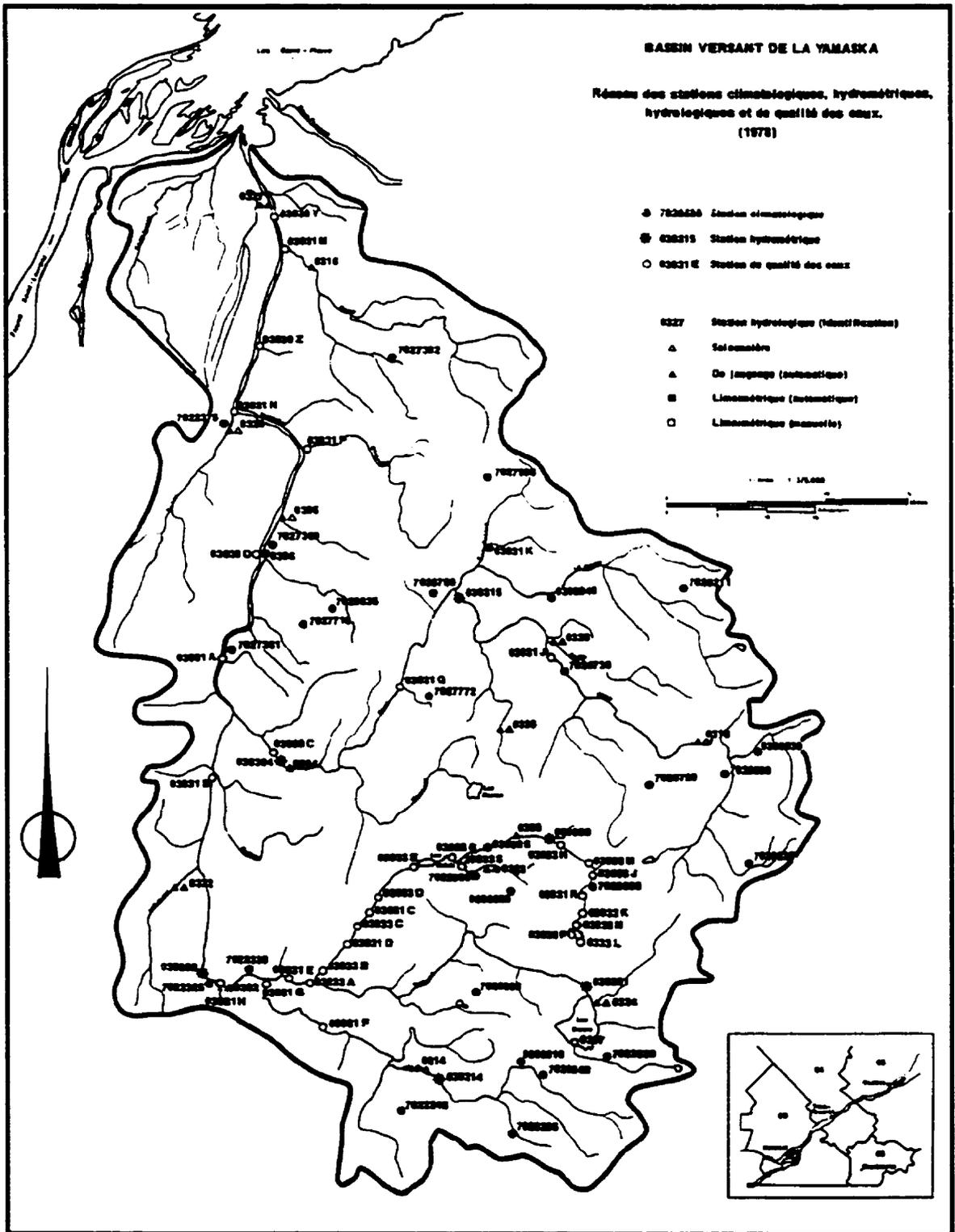
Pour le MRN, l'idée d'un nouveau réseau de mesure de la qualité de l'eau s'inscrit également dans l'optique de rentabiliser le réseau de mesures de débit déjà en place et d'assurer par le fait son extension à l'ensemble des rivières du Québec. Rappelons qu'une «Évaluation du réseau de la qualité des eaux» vise au préalable à rationaliser les mesures de qualité effectuées entre 1967 et 1975 de manière à évacuer certains paramètres pour lesquels il est difficile d'assurer la fiabilité des données, de limiter dans certains cas la fréquence d'échantillonnage et de localiser les stations plus près des sources de contamination (voir MRN, 1977). En réalisant à un même endroit les mesures quantitatives et qualitatives, on réduit le coût unitaire de la collecte des données et on évite le problème de la multiplication de mesures jugées inadéquates (figure 13).

Enfin, le MRN peut opposer avec cette connaissance de la qualité des eaux, une expertise incontournable à l'évaluation des projets de développement, une idée bien exprimée en

d'implantation dans l'optique d'un réseau de mesures opéré par le MRN.

¹²⁸. Le rapport provisoire du Comité d'étude sur le fleuve Saint-Laurent en 1977, puis le rapport final déposé en 1978 (Comité d'étude sur le Saint-Laurent, 1978), soulignent cet enjeu que l'on associe aux industries de transformation des métaux en lien particulièrement avec la problématique de contamination des sédiments du lac Saint-Louis où on a identifié et reconnu un problème de contamination par le mercure, problème mis à l'agenda politique avec la médiatisation de la catastrophe de Minamata au Japon au début des années 1970.

Figure 13
 RÉSEAU DES STATIONS CLIMATOLOGIQUES, HYDROMÉTRIQUES,
 HYDROLOGIQUES ET DE QUALITÉ DE L'EAU (1978)



Source : Jones (1978).

introduction par Provencher *et al.* (1979) qui souligne la possibilité que :

«Chaque projet devra être précédé d'une étude d'impact qui exposera l'étendue des conséquences possibles et qui sera sujette à approbation».

On retrouve ici cette dominance de la logique de l'eau comme système naturel qui doit dominer la logique de l'aménagement du territoire tel que cela a été énoncé par Massé avant le dépôt officiel du plan Yamaska (Massé, 1972) et telle qu'illustrée également par la mise en place d'un Service de qualité de l'eau au sein du MRN à partir de 1972 (MRN, 1977).

Il y a toutefois un problème central à la poursuite de cet objectif, à savoir qui doit être l'opérateur de la gestion de la ressource «eau». Ce problème découle du fait que la maîtrise de la qualité de l'eau est d'abord détenue par la REQ (puis par les SPE), ce qui est reconnu lorsque l'on se partage les études préliminaires au plan Yamaska (OPDQ, 1971b). La séparation institutionnelle entre le MRN et les SPE fait en sorte que plusieurs études sont réalisées conjointement. Les SPE participent en effet à toutes les études du MRN relatives à la qualité de l'eau (Chuis et Durocher, 1976; Lachance et Sasseville, 1976; Auger *et al.*, 1979; Provencher *et al.*, 1979), ainsi qu'aux évaluations du réseau de la qualité de l'eau (voir Bobée *et al.* 1977a; 1977b). Par delà l'apparente collaboration institutionnelle et le fait que cette série d'études est menée sur le bassin de la Yamaska, l'enjeu demeure la maîtrise de l'espace-rivière à l'échelle du Québec puisque ces études s'inscrivent dans une volonté du MRN de généraliser un nouveau réseau de suivi quantité-qualité au Québec.

Cette tension entre le MRN et les SPE est notable alors que le ministre Massé en charge du MRN souligne, en même temps qu'est déposé le plan Yamaska, qu'il faut gérer l'eau comme un système et que ce système étant avant tout «naturel», il doit être géré par un opérateur central capable de bien maîtriser la connaissance de ce système, en l'occurrence dans l'esprit du ministre, le MRN (J.G. Massé, 1972, «Les éléments de base et le minimum vital d'une politique de l'eau», *Ressources*, vol.3, no.5, p.5-7). Dans cette perspective, il ne peut y avoir qu'un seul acteur de la gestion quantitative et qualitative de l'eau et cet acteur pour le Ministre et la Direction générale des eaux incidemment, ce doit

être le MRN. Cette tension ne sera jamais tout à fait réglée, sinon sous la forme d'un compromis renouvelé dans la plupart des études de qualité d'eau spécifiques au bassin de la Yamaska, qui implique une présence conjointe du MRN et des SPE (qui relèvent encore du MAM, un autre acteur majeur sur le territoire), un compromis qui sera consolidé avec l'incorporation de la Direction générale des eaux du MRN au sein du MENVIQ à la fin des années 1970.

Au moment où se termine le premier terme quinquennal du plan Yamaska et l'évaluation du réseau de qualité de l'eau au Québec par le MRN, on assiste à une vaste revue du réseau de mesures de qualité de l'eau dans la perspective d'un «réseau-rivières» à l'initiative des SPE qui veulent arrimer la qualité de l'eau au suivi de l'assainissement¹²⁹. Le contexte du programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ), qui se présente comme une politique renouvelée de l'assainissement sous le nouveau gouvernement du Parti Québécois, favorise dès lors ce second réseau. Avec la création du premier ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), l'élément qualité de l'eau se traduit non seulement par l'instauration d'un «réseau-rivière» systématisé, mais aussi en complément un «réseau-toxique»¹³⁰ visant la surveillance des substances toxiques dans le milieu aquatique québécois (MENVIQ, 1982a; 1982b), substances associées à la présence industrielle au Québec et répondant au volet de l'assainissement industriel lié au PAEQ.

À partir du moment où les questions de contamination de l'eau et des écosystèmes deviennent des éléments stratégiques de la gestion de l'eau, l'autorité en matière de régulation des eaux (et par le fait même la fonction de régularisation) du MRN diminue au profit d'une régulation de l'assainissement (voir chapitre 8) par le nouveau ministère de l'Environnement. La proposition de Jones (1978) qui, au même moment soulevait l'intérêt de revoir l'aménagement en fonction de critères de qualité d'eau afin de renforcer le lien avec le plan Yamaska initial, ne sera pas suivie dans la mesure où la fonction d'objectifs de qualité ne sera

¹²⁹. En 1980, on révisera le réseau des lacs (MENVIQ, 1982a; 1982b).

¹³⁰. Ce dernier est lié aux efforts antérieurs du Bureau d'études des substances toxiques lié aux SPE à la fin des années 1970 (voir Gauthier *et al.*, 1978).

plus liée aux aménagements. Les études de qualité de l'eau seront à partir de ce moment strictement liées à des constats de la contamination des composantes biophysiques des rivières (sédiments, poissons, benthos, etc.) indépendamment des ouvrages présents¹³¹, aspect qui par la suite rendra difficile l'évaluation des effets des programmes comme l'assainissement municipal au Québec, le réseau de mesure étant découplé des projets de contrôle des eaux.

Si, dans la perspective de la régularisation d'ensemble, la connaissance de la qualité de l'eau avait pour objet de s'intégrer à l'élément quantité, cet arrimage mené par le MRN par delà le plan Yamaska, n'a jamais été réalisé. Il faut y voir là deux facteurs principaux, soit la présence concurrente des SPE qui avaient déjà un certain rôle à jouer dans le domaine de la qualité de l'eau et l'importance qu'a pris l'assainissement comme problématique majeure de l'eau au Québec (voir chapitre 8). Rappelons à ce sujet que l'investissement total anticipé du volet municipal en fin de programme ayant à lui seul mobilisé 5,87 milliards de dollars en fonds gouvernementaux pour un investissement global de 6,76 milliards de dollars incluant l'effort des municipalités (Conseil exécutif du Québec, 1997). Mais si la Direction générale des eaux est passée du côté du MENVIQ, le MRN n'a jamais totalement abandonné sa logique de régularisation comme le démontre le récent projet de classification des rivières au Québec déposé en 1998 (MRN, MEF, MC, 1998), projet qui vise notamment à préciser le rôle de la régularisation dans le développement économique futur des rivières.

¹³¹. Sur le plan de l'argumentation de la défense des projets, il est intéressant de noter que les critères de qualité d'eau sont désormais utilisés comme information stratégique soit pour discréditer un projet comme la mise en valeur d'un plan d'eau à l'intérieur même de Saint-Hyacinthe (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 2 mai 1979), la création du lac Marchessault à Bromont (voir BAPE, 1990), ou encore pour se prémunir contre une opération commerciale telle la mini-centrale près de Saint-Hyacinthe dont la gestion, il est vrai, réduit de beaucoup le débit disponible pour la vie aquatique (voir rapport de la Commission Doyon, 1996). À ce chapitre, une analyse de la justification environnementale des projets serait intéressante pour révéler les manières dont les régulations incorporent un nouveau savoir.

7.5 L'OUVRAGE À UTILISATIONS MULTIPLES : EXTERNALITÉS DE CONCEPTION (PAR DELÀ LE PLAN YAMASKA)

Alors que le MRN vise à constituer son propre réseau de qualité des eaux à la mi-1970, la régularisation des eaux pose des problèmes précis d'arrimage au milieu terrestre sur le bassin de la Yamaska. La manière dont cette régulation territoriale est défendue par le MRN introduit en effet des externalités elles aussi territoriales qui débordent en fait de la période du plan Yamaska et dont une première série découlent de la conception même des ouvrages associés à la régularisation des eaux. Précisant la forme de ces externalités, la présente section insiste sur les conflits de régulation et les tensions institutionnelles qui en sont à l'origine, confrontant ainsi le principe même de gestion intégrée prôné par le plan Yamaska.

Le seul ouvrage de régularisation mis en place tel que précisé en 7.3 s'avère particulièrement une source de tensions institutionnelles entre le MRN et le MTCP par delà le compromis qui émerge au début des années 1980, et surtout par delà la logique ensembliste que proposait le plan Yamaska. En fait, nous remarquons cette tension lorsque nous prenons en compte les particularités techniques et les externalités de la mise en eau du réservoir. Dans cette perspective, c'est la contrainte de la qualité de l'eau qui n'est pas interprétée de la même manière, le milieu à défendre n'étant pas le même pour le MRN et le MTCP.

C'est au moment particulier de la mise en eau du réservoir qu'émerge un conflit d'interprétation quant à l'importance relative du facteur qualité de l'eau. Ainsi, les préoccupations du MTCP relativement à l'état des ressources aquatiques se canalisent vers une prise en compte de la capacité d'oxygénation du réservoir, capacité pouvant être réduite à cause de la présence de matières organiques abondantes au fond du réservoir qui causent une eutrophisation du plan d'eau. Afin d'éviter ce problème, le MTCP favorise un décapage complet du sol afin d'éviter les pertes d'oxygène qui découlent de la biodégradation des plantes riveraines désormais inondées et de réduire également la mise en disponibilité du mercure sous une forme méthylique (processus qu'on ne connaît pas encore très bien, mais

que l'on commence à associer avec la mise en eau des réservoirs - entretien, 1996¹³²). En améliorant les conditions des ressources aquatiques, le MTCP peut estimer répondre aux intérêts des pêcheurs et à son propre mandat institutionnel.

Face à ce problème, le MRN s'avère particulièrement réticent à intervenir. En effet, l'efficacité de l'opération de régularisation serait remise en cause compte tenu des coûts prohibitifs que le décapage intégral du sol inondé par le réservoir occasionnerait¹³³. Pour le MRN, même si les questions de qualité de l'eau le préoccupent (voir section précédente), le décapage couplé aux autres travaux d'excavation peut contribuer à réduire la fiabilité de l'ouvrage construit en remblais, à cause des modifications apportées à la stabilité du sol¹³⁴. Le décapage est donc rejeté comme mesure d'intervention, notamment parce qu'il n'est pas certain que cette mesure soit efficace pour réduire le problème d'eutrophisation du réservoir.

Le MRN ne reconnaît pas le problème d'eutrophisation du réservoir Choinière comme étant associé au décapage incomplet des terres submergées à la suite de la création du réservoir¹³⁵. Il l'attribue plutôt aux rejets urbains de Waterloo. Cette source de pollution des eaux, que le MRN estime plus sérieuse, affecte non seulement les poissons mais plus directement l'esthétique du site impliquant une perte d'usage pour les activités de contact¹³⁶. Une mise en valeur trop rapide ou non ajustée aux autres ouvrages prévus est donc susceptible d'entraver la fonction récréative qui est recherchée (lettre de M.Ebacher à C.A.H. Gauthier, 5 mai 1977). Évitant de remettre en question son projet, mais tenant compte néanmoins de la critique qui

¹³². Les études réalisées à la Baie James seront à ce chapitre révélatrices de la problématique de la méthylation du mercure présent dans la matière organique de rivage, processus conduisant à la mise en solution et recombinaison du mercure sous la forme de méthyl mercure, très toxique.

¹³³. Relativement aux trois barrages prévus, c'est l'équivalent de 55 % des coûts de construction qui devraient être alloués au décapage comme le souligne un des fonctionnaires impliqués dans le cadre du plan d'aménagement de la Yamaska (FB, *La voix de l'Est*, 17 janvier 1974, p.2), cela sans compter qu'on doit aussi tenir compte des frais d'expropriation associés aux agriculteurs habitant l'ancien village de Savage Mills.

¹³⁴. Ce problème est reconnu dans le cas des grands ouvrages construits par Hydro-Québec au sein du complexe Grande Baleine (Boivin *et al.*, 1992).

¹³⁵. Selon Comtois *et al.* (1982), c'est ce problème qui sera responsable de l'impact sur la vie aquatique, des odeurs et de la dégradation esthétique de l'eau du réservoir.

¹³⁶. La question sanitaire n'est toutefois pas évoquée.

lui est adressée, le MRN propose comme mécanisme compensatoire l'implantation d'un système d'aération¹³⁷ de l'eau du réservoir (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 12 décembre 1978). Le MRN tente alors de capitaliser sur une solution qu'il vient tout juste d'expérimenter en amont pour répondre au problème du lac Waterloo qui sert de source d'alimentation et d'espace récréatif pour la ville du même nom. Il privilégie ainsi l'option de l'aérateur (système Air-Aqua), moins coûteuse que l'enlèvement mécanique des algues abondantes, l'implantation d'un autre barrage pour rehausser le niveau d'eau ou encore, l'utilisation des produits chimiques (herbicides aquatiques) (FB, *La Voix de l'Est*, 11 décembre 1976). Ce système (Air-Aqua), qui a pour effet de modifier la stratification thermique des eaux, est alors sensé augmenter la productivité biologique au profit d'activités comme la pêche. Cette solution a par contre l'inconvénient de limiter la pêche d'hiver (pêche blanche) compte tenu de l'effet d'amincissement de la couche de glace suite à l'aération en continu du lac (Bourassa et Mathieu, 1977). L'avantage du point de vue récréatif n'est donc pas optimal.

Cette solution, qui permet de compenser techniquement et temporairement l'absence d'une politique coercitive envers le milieu urbain, est néanmoins nécessaire à cause de la nature même du projet. En effet, le barrage réduit la vitesse d'écoulement et la turbulence de la rivière nécessaire à son oxygénation, et favorise en même temps la sédimentation de nutriments comme le phosphore qui contribue à la prolifération des algues aquatiques¹³⁸, ainsi que le soulignait Bélanger (1981) à l'époque. La nécessité de déboursier une somme supplémentaire s'avère incontournable dans la mesure où la fonctionnalité même du réservoir est susceptible d'être remise en cause.

À l'époque on aurait certes aussi pu procéder par une approche participative à la gestion des sources de pollution afin d'élargir le champs des solutions possibles. C'est la solution qui a été privilégiée dans le cas du lac Roxton avec la création d'un comité tripartite comprenant des

¹³⁷. Cette solution est privilégiée à l'ajout de coagulants afin de préserver la faune aquatique (Bourassa et Bélanger, 1978).

¹³⁸. Le «vieillissement du cours d'eau» comme on le nomme à ce moment résulte d'une analyse de qualité de l'eau basée sur les paramètres suivants : oxygène dissous, transparence de l'eau (disque secchi), phosphore et azote total, chlorophylle *a*.

représentants du conseil municipal, des membres d'un comité environnemental et de représentants du MRN, et ce bien que ce lac n'ait pas été visé initialement par le plan. Le but était alors de produire un plan d'aménagement inscrit dans le contexte d'un programme provincial de protection des lacs (FB, *La Voix de l'Est*, 27 avril 1977 et 28 décembre 1977, p.2). Ce plan de protection visait alors le maintien de la villégiature aux pourtours du lac.

Mais le MRN n'a pas à respecter cette contrainte de la propriété riveraine puisque, dans le cas du réservoir Choinière, on est sur des terres publiques et que les propriétaires susceptibles de formuler de telles demandes ont été préalablement expropriés. Dans ce cas, il demeure plus facile et efficace sur le plan des délais d'implanter des ouvrages compensatoires que de négocier avec des intervenants locaux ne pouvant être directement concernés sur le plan de la propriété.

Bien qu'il soit disposé à utiliser une mesure compensatoire pour assurer un bon fonctionnement minimal au réservoir Choinière, le MRN compte surtout sur le contrôle de l'assainissement urbain en amont¹³⁹, puis sur le contrôle des sources de pollution agricole en périphérie. Le droit d'expropriation a ses limites. Il faut donc recourir à une stratégie de contrôle de la pollution des eaux, ce qui est hors de l'espace-rivière où il est légitime d'intervenir selon le MRN. Le MRN renvoie donc la responsabilité au MAM et aux SPE, ce qui témoigne d'une absence d'intégration avec la logique urbaine (aspect discuté plus en détails au prochain chapitre).

La relation avec l'espace agricole n'est pas non plus de tout repos. Même si l'expropriation de petits agriculteurs présents sur le site du réservoir s'est faite assez facilement¹⁴⁰, la Direction

¹³⁹. Heureusement pour le MRN, le problème semble s'atténuer lors de la mise en oeuvre de l'épuration des eaux de la municipalité de Waterloo qui contribuera à améliorer l'aspect qualitatif de l'eau. Cette atténuation reste toutefois partielle dans la mesure où le secteur Waterloo-Granby demeurera très dégradé et présentera quelques années plus tard des problèmes récurrents de nutriments, de métaux lourds et de coliformes (Primeau et Grimard, 1990a).

¹⁴⁰. D'après certains compte-rendus de réunion, on relève indirectement le fait qu'il s'agissait de petits propriétaires terriens, probablement assez pauvres et inscrits à l'intérieur d'une petite municipalité sans poids politique important.

générale des eaux du MRN (désormais jointe au nouveau MENVIQ) est aux prises avec la municipalité de Saint-Joachim à proximité du barrage qui refuse de zoner le territoire de manière à empêcher l'exploitation agricole susceptible de nuire à la qualité de l'eau du réservoir. Cette résistance, qui s'inscrit dans l'accroissement de l'activité agricole et particulièrement des porcheries dont la demande de permis d'exploitation est importante, amène alors le Comité d'exécution à se pencher plus directement sur le problème de la gestion de la pollution agricole, aspect qui aurait dû être pris en compte dans l'esprit d'une gestion intégrée de l'eau telle que prônée par le plan Yamaska.

Le MENVIQ, ministère nouvellement créé, qui fait même l'objet d'une poursuite (avortée) par un agriculteur, est alors interpellé pour limiter le nombre de permis à proximité du site. Le contrôle en amont de la production étant rejeté, on évalue les options en aval, soit une série de solutions de traitement de type industriel de la pollution, options rapidement évoquées puis abandonnées à cause d'une non-rentabilité directe des projets (usines de production de méthane à partir de résidus agricoles, usine de compostage, etc.). La seule option qui s'imposera à la fin de 1978 sera l'enfouissement des résidus agricoles parce qu'elle est reconnue comme étant la moins coûteuse. Le MRN, puis la Direction générale des eaux incorporée au MENVIQ, doivent dès lors s'ajuster aux contraintes des agriculteurs et donc de l'espace de production agricole.

Face à l'agriculture, le MRN et le MTCP s'accordent toutefois pour permettre une présence symbolique de cette activité en autorisant une forme d'exploitation traditionnelle (prélèvement de sève d'érable pour produire divers dérivés comme un sirop et un sucre d'érable). Cette activité est tolérée du fait qu'elle est artisanale, que la nature de l'activité n'affecte pas le paysage et qu'elle s'inscrit bien à l'intérieur de la faible superficie disponible. Encore au début des années 1990, on comptait un seul exploitant agricole (acéricole) alors que les droits d'exploitation exigés étaient de 2,5 \$ l'hectare et les conditions d'exploitation gérées par le ministère de l'Énergie et des Ressources¹⁴¹ (Arbour, 1991). Il n'est donc pas question de

¹⁴¹. Le MER est le nouveau nom pour les services relatifs à la gestion des ressources terrestres

réaliser un lien durable avec le type d'agriculture que favorise le MAC, contrairement à la logique du plan Yamaska.

Contrairement à cette logique ensembliste du plan, une régulation comme celle que propose le MRN ne s'intègre pas facilement aux autres régulations comme la récréation défendue par le MTCP ou les pressions des villes et de l'agriculture sur le territoire. Certes, il est possible d'en compenser certains effets ou même d'en mieux connaître les impacts, mais la gestion de la rivière ne s'impose pas de facto comme logique dominante à l'ensemble du territoire et doit composer avec d'autres rationalités ou logiques territoriales.

7.6 L'OUVRAGE A UTILISATIONS MUTIPLES : EXTERNALITÉS D'OPÉRATION (PAR DELÀ LE PLAN YAMASKA)

S'il est difficile au MRN de tenir en compte de certaines particularités du territoire lors de la conception, il lui est encore plus difficile d'opérer seul à l'intérieur de l'espace-rivière sans produire des externalités territoriales. Prenant appui sur le cas du réservoir Choinière, ouvrage central de la régularisation du bassin, cette section vise à illustrer certaines externalités d'opération qu'un tel ouvrage peut produire. L'opération de la régularisation, même s'il n'est question que du seul ouvrage de régularisation planifié et mis en place dans le bassin (barrage-réservoir Choinière), est donc génératrice d'externalités affectant particulièrement les villes à proximité.

Ce problème d'externalités d'opération, qui menace la durabilité de la régularisation sur le territoire, se présente avant tout comme un problème de gestion des niveaux d'eau. Dans le bassin, ce problème s'exprime particulièrement comme un conflit d'opération entre le réservoir Choinière créé en 1978 par le MRN et le barrage du lac Boivin, créé vers 1945 (par

auparavant localisés au sein du MRN qui a ainsi été remplacé.

le maire H. Boivin de l'époque d'où il tire son nom), puis modifié dans les années 1960 et annexé à la ville de Granby en 1967.

Quelques données pour situer l'enjeu. La fonction du lac Boivin, qui sert d'abord à l'alimentation en eau de Granby, évolue dans les années 1960 et 1970 vers un plan d'eau récréatif au potentiel limité. Il offre en effet un milieu peu profond (près d'un mètre en moyenne) long de près de 2,4 km (1.5 mille) pour une superficie légèrement inférieure à 0,9 km² (0,5 mille carré)¹⁴². Compte tenu des particularités de ce plan d'eau (peu profond et d'une faible superficie), le lac Boivin connaît dans les années 1960 et 1970 un problème d'eutrophisation¹⁴³ alors qu'il demeure pour la ville de Granby une source d'alimentation en eau essentielle. Dans les années 1970, il constitue aussi un espace récréatif pour plusieurs résidents, dont certains notables de la ville¹⁴⁴. Enfin, il est l'objet d'une attention locale soutenue alors que l'on reconnaît à ce site une valeur écologique puisque l'association (Club Natural) estime que le lac et ses rives encore naturelles regrouperait pas moins de 223 espèces différentes (Gazaille, *La Voix de l'Est*, 21 mai 1974).

Au même moment où le plan Yamaska est mis de l'avant, l'OPDQ veut imposer à la ville la réalisation d'un programme global d'aménagement (FB, *La Voix de l'Est*, 12 septembre 1974, p.2) qui soit conforme aux objectifs du plan. Dans cette perspective, il y a dès 1975, un accord de principe entre le Comité d'exécution du plan et la ville de Granby quant au zonage des abords du lac (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 27 octobre 1975)¹⁴⁵. On vise plus particulièrement la rationalisation de l'espace récréatif et un aménagement à des fins fauniques dans la section marécageuse. Après avoir réalisé quelques travaux d'aménagement, la ville acquiert en 1979 un terrain dans la portion sud du lac aux fins de réaliser une halte

¹⁴². En 1999, la superficie du lac Boivin est estimée à 1,61 km². Ce lac constitue toujours une source d'alimentation pour Granby et est l'objet d'une utilisation à des fins de sports nautiques (sauf la baignade) (ministère de l'Environnement du Québec, 22 mars 1999, Portrait régional de l'eau).

¹⁴³. Il connaît en effet un problème d'eutrophisation occasionné par les divers rejets organiques acheminés directement à la rivière (Anonyme, *La Voix de l'Est*, 28 mars 1970).

¹⁴⁴. Le maire y aurait son chalet, dit-on (entretien no.2, 1996).

¹⁴⁵. Ce qu'incidemment le MRN n'a pas eu à faire ayant de plein droit celui de l'expropriation aux fins de bien public pour le barrage Choinière.

routière et éventuellement un accès au parc qui serait «provincial» (Comité d'exécution, 7 février 1979); le parc n'aura pas l'assentiment provincial parce que ne répondant pas aux priorités du MTCP-MLCP. Son statut demeurera municipal. Néanmoins, le Centre d'interprétation de la nature de Granby sera reconnu comme site d'intérêt puisque le MTF profite de l'occasion pour contribuer en partie au reboisement des berges (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 4 avril 1979). Déjà, le lac Boivin présente un certain intérêt s'accordant plus ou moins bien au plan Yamaska.

En comparaison, le réservoir Choinière récemment mis en eau (1977-1978) présente une superficie initiale de 4,7 km², a une forme plutôt rectangulaire et une profondeur qui varie de quelques mètres. Il contient jusqu'à 28 millions de mètres cubes d'eau (Ministère de l'Environnement du Québec, 1999). Ce barrage est d'abord opéré par le MRN à partir de 1978 (puis par la Direction des ressources hydriques du MRN qui joindra le MENVIQ) alors que le lac Boivin est régularisé par le surintendant de la ville de Granby.

Les deux opérateurs qui s'occupent préférentiellement d'un seul plan d'eau, ne poursuivent donc pas le même objectif. Dans le cas du barrage du lac Boivin, la ville de Granby cherche à assurer un niveau minimal pour les activités récréatives du lac alors que le barrage Choinière est opéré par le MRN afin de favoriser la récréation à la hauteur du parc de la Yamaska. Ce conflit est encore avivé par la situation d'étiage l'été, soit lorsque le niveau de la rivière est bas et que la demande simultanée des résidents (ex. piscines) et des visiteurs du parc (baignade et sports nautiques) est très élevée. Cette situation, non anticipée par les planificateurs, survient à la fin du plan Yamaska.

Le MRN, en accordant une priorité à la présence d'un parc en bordure du réservoir, peut alors difficilement s'ajuster à la présence d'autres plans d'eau, particulièrement s'il n'est pas le maître opérateur. Dans ce contexte conflictuel, la ville de Granby n'a alors d'autre choix que de répondre par une mesure locale d'ajustement en créant une nouvelle réserve d'eau (réserve Lemieux), juste à côté du lac Boivin. Cette mesure permet ainsi à la ville de compenser en partie l'eau retenue à la hauteur du parc de la Yamaska. La création de la réserve Lemieux est

rendue d'autant plus nécessaire que le problème d'eutrophisation persiste et augmente à la hauteur du lac Boivin (Potvin, 1984). L'ajustement réalisé par Granby n'est alors pas prévu par le MRN qui s'est concentré pour sa part sur le seul ouvrage dont il a le contrôle.

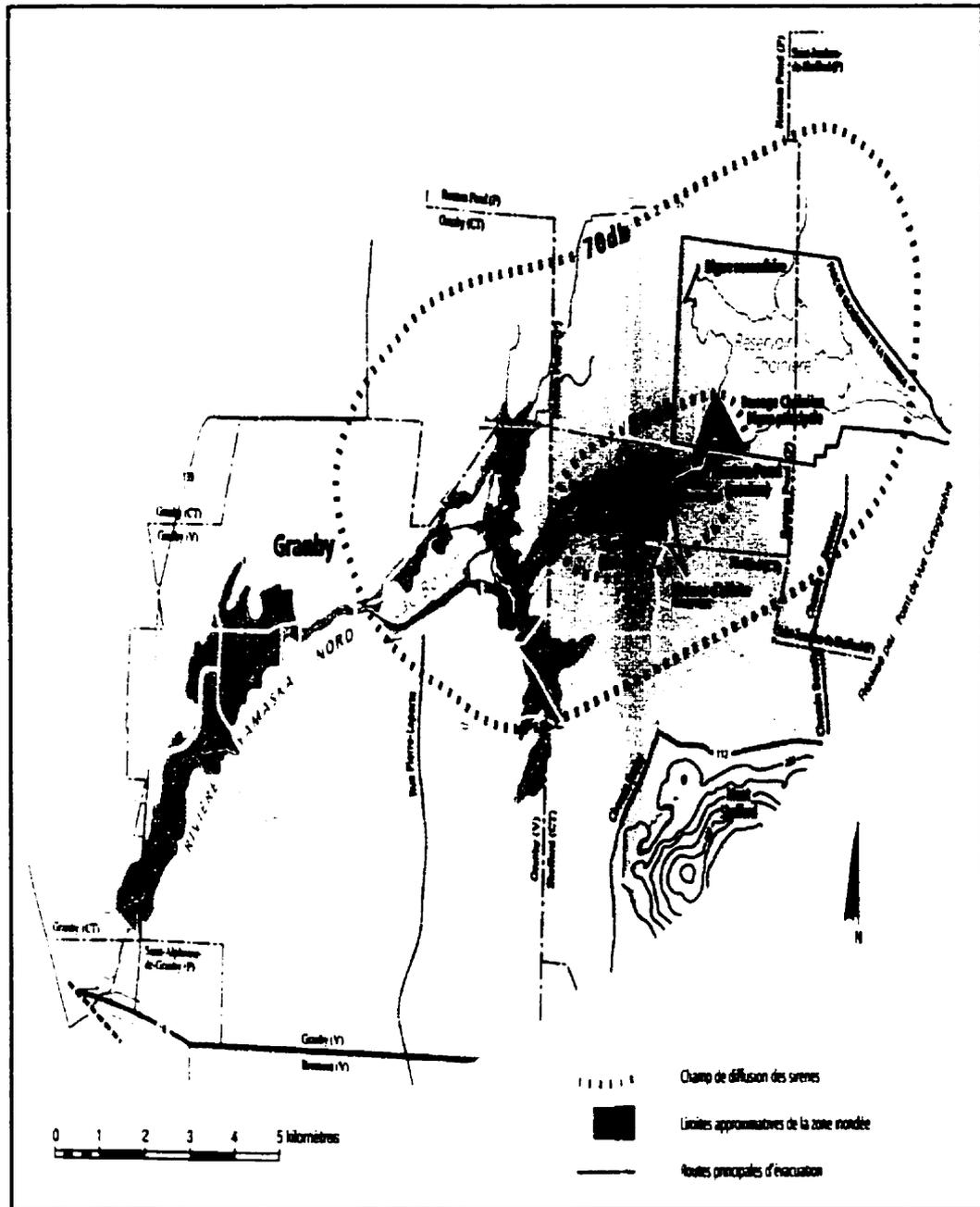
L'intérêt du MRN à protéger ou à sécuriser la fonction qu'il privilégie relativement au barrage-réservoir Choinière implique aussi d'autres externalités non anticipées d'une opération régulière et normalisée de l'ouvrage. Centré sur une logique de la régularisation, le MRN en est venu à négliger la présence humaine qui est désormais menacée par un ouvrage dont l'objectif était au contraire de sécuriser la population en aval.

Alors que la question de l'opération en temps normal constitue déjà un problème, l'opération en situation critique constitue un défi encore plus grand pour le MRN trop centré sur la conception, puis l'opération immédiate du barrage-réservoir. Ainsi, la difficulté d'opération en cas de crise extrême ne se pose que près d'une décennie plus tard alors que l'on connaît d'abondantes précipitations et des inondations dans le bassin et dans la région montréalaise (juin et juillet 1987). La prise en compte du possible bris de la structure ou de son incapacité à gérer en tout temps les débits de la rivière n'avait jamais été formellement discutée. Ce n'est qu'à partir du moment où les précipitations ne sont plus prévisibles selon les données historiques, que l'on prend conscience de l'effet possible d'une inondation massive des rives de Granby à cause de la présence du barrage-réservoir. En effet, l'hypothèse soulevée d'un bris du barrage qui nécessiterait l'ouverture massive du réservoir pour limiter les dégâts à la structure, serait susceptible de provoquer une crue d'une hauteur d'eau supplémentaire de 4,7 mètres, trois heures après un effondrement hypothétique du barrage Choinière (MENVIQ, 1987) (voir figure 14).

Mais bien qu'à l'époque on considère que la crue susceptible de briser le réservoir est hautement improbable, les inondations du Saguenay en 1996 raviveront cette crainte pour la Yamaska¹⁴⁶. Ainsi, un plan d'urgence visant l'évacuation de certains résidents de Granby

¹⁴⁶. Voir les constats du rapport de la Commission Nicolet de 1997 et celui du MEF de 1996.

Figure 14
 BARRAGE CHOINIÈRE – LIMITES DE LA ZONE INONDÉE



Source : MEF (1997). *Barrage Choinière*. dépliant. Direction du milieu hydrique.

pouvant être affectés par un telle catastrophe sera mis sur pieds au cours de l'été 1997, en même temps que sera testé un code d'alerte pour faciliter l'évacuation (Poissant, *La Voix de l'Est*, 23 septembre 1997, p.4). Alors que la régularisation se présente comme une logique qui vise à sécuriser la gestion de l'eau et à protéger la population contre les crues printanières, cette logique introduit un nouveau risque sur le territoire, risque dont les effets potentiels peuvent s'avérer considérables pour la population de Granby.

Pourtant, on doit aussi souligner les effets positifs de la présence du parc de la Yamaska. En effet, celui-ci est visité régulièrement¹⁴⁷. Là encore, la demande récréative s'est toutefois développée après la conception. La consultation publique s'était en effet concentrée sur les paramètres de conception du parc, non sur la demande récréative. On ne pouvait anticiper cet

¹⁴⁷. L'intérêt que l'on peut noter par le biais de la fréquentation est un indicateur du succès relatif de l'approche de régulation qui a été retenue à la suite de l'alliance MRN-MTCP. D'abord, on note qu'au moment où on réalise une étude relative au risque que pose l'ouvrage, le site devient un attrait majeur puisqu'en 1986-1987, on comptabilise 217 711 visiteurs (Janody et Gagnon, 1992), soit pratiquement l'équivalent de la population totale du bassin qui comptait 219 700 habitants en 1987 selon Primeau et Grimard (1990a). Par ailleurs, une étude réalisée par Tourisme Granby inc. (1996) indique qu'en 1995, 46,5 p.100 de la clientèle du parc provient de Granby ou à l'intérieur d'un rayon de 30 km. La clientèle «locale» est surtout composée de travailleurs (ouvriers, journaliers, techniciens) (34 %), puis de professionnels ou administrateurs (22 %) et d'employés de bureau ou de commerce (19 %). Le revenu moyen de cette clientèle est plus faible que celui de la clientèle «touristique» qui correspond à la population résidant à plus de 30 km du parc dont 77,4 % proviennent de Montréal. Certains résidents locaux (13,8 %) vont même profiter du site plus d'une fois par semaine et cette clientèle est assez régulière (81,6 % n'en étaient pas à une première visite en 1995 contre 54,5 % pour Montréal). Pour l'année 1995, le site aurait entraîné des dépenses touristiques de l'ordre de 635 000 dollars et les utilisateurs (locaux et touristes) se seraient dit très satisfaits ou satisfaits (99 %) du site dans son ensemble. Toutefois, ce constat demeure fragile dans la mesure où la popularité du site décroît depuis sa mise en place, bien qu'irrégulièrement. Ainsi, pour 1994 et 1995, le parc de la Yamaska a reçu respectivement 69 366 et 85 949 visiteurs (MEF, 1996; 1995a; 1995b). En 1995, le site se classe dixième sur dix-sept au Québec en ce qui a trait à l'affluence¹⁴⁷. En proportion des visiteurs de parcs provinciaux enfin, il y a eu aussi décroissance. Ceux qui profitaient du parc de la Yamaska en 1986-1987 totalisaient 7,3 p.100 de l'ensemble des visiteurs de parcs provinciaux comparativement à 2,2 p.100 en 1995-1996 (MEF, 1996). Outre l'effet climatique qui affecte la fréquentation d'une année à l'autre, on peut penser que la multiplication des parcs à proximité de Montréal attribuable à diverses politiques locales, l'amélioration des accès routiers et des services périphériques (ex. stations de ski l'hiver, services d'accueil, etc.), la volonté de retrouver un espace plus «naturel» bien que plus éloigné, ou encore la prolifération des algues qui émergent de manière récurrente, ont possiblement conduit à modifier le profil de fréquentation du site. À titre de comparaison, le récent parc des Grands Jardins a attiré 30 481 visiteurs en 1995-1996 alors que le plus ancien, le parc du Mont-Tremblant recevait près de 1 061 366 visiteurs (MEF, 1996).

effet positif avec certitude, ni comprendre les facteurs qui structurent la demande. facteurs qui peuvent entraîner à terme une baisse de fréquentation du site.

L'opération étant d'abord prévue à court terme, les effets tant positifs que négatifs ne sont pas pris en compte par le MRN, puis par le MENVIQ qui a intégré l'ancienne direction générale des eaux du MRN. Et ce n'est que sous la pression d'une catastrophe appréhendée, réelle ou hypothétique, que les externalités latentes se révèlent sur le territoire¹⁴⁸. En se concentrant sur le court terme de l'opération régulière de l'ouvrage, le MRN et l'opérateur subséquent ont contribué à fragiliser la logique de la régularisation dans une perspective de durée et de durabilité.

7.7 CONCLUSION

La logique de la régularisation des eaux constitue une fonction assumée par le MRN depuis son origine. Centré sur l'espace-rivière, la régularisation vise une uniformisation du régime hydrique afin d'appuyer la logique de la croissance économique dans le cadre du plan Yamaska (7.1). La régularisation telle que promue par le MRN ne résiste toutefois pas à certaines contraintes territoriales non appréhendées qui affectent la rentabilité même des ouvrages proposés. Dans ce contexte, un seul ouvrage arrive à s'imposer sur le territoire du bassin (7.2).

À partir de ce moment, le MRN tend à renforcer sa logique par un ajustement fonctionnel du barrage-réservoir. Mais, cela ne va pas de soi. Il faut que le MRN s'entende avec le MTCP pour mettre en valeur l'ouvrage et assurer d'une certaine manière sa présence sur le territoire par delà le plan Yamaska (7.3). Cette volonté de renforcer la logique de la régularisation est aussi à l'origine d'une tentative de maîtriser l'expertise de la qualité de l'eau alors que le MRN

¹⁴⁸. Bien qu'aucune catastrophe ne soit survenue à ce chapitre au moment de la rédaction de cette thèse, on sait que la catastrophe du Saguenay s'est révélée pour beaucoup comme une surprise et que le MEF a alors été pris de cours de l'avis de la Commission Nicolet tenue à la suite de cette catastrophe.

s'oppose aux SPE, contrairement à l'idéal d'une gestion ensembliste qui assure un optimum dans la distribution des fonctions. Cette tension entre le MRN et les SPE se soldera dans le contexte de l'assainissement des eaux par l'incorporation de la Direction générale des eaux du MRN au sein du MENVIQ sans qu'il y ait toutefois de nouvelle vocation de définie en termes de gestion intégrée du territoire (7.4). Le projet de classification des rivières récemment proposé à l'initiative du MRN et qui vise à rationaliser l'utilisation des rivières dans une perspective de mise en valeur récréative et énergétique révèle encore aujourd'hui la difficulté à bien situer le rôle de la régularisation de l'eau en lien avec le développement du territoire.

La prégnance d'une logique de régularisation tronquée sur le territoire sera aussi à l'origine d'externalités territoriales qui affectent la durabilité des solutions proposées alors qu'en principe il y aurait dû y avoir une intégration. Ainsi, la conception même de l'ouvrage pose problème dans la mesure où le décapage du sol avant la mise en eau est refusé par le MRN. Ce refus traduit alors une mauvaise jonction avec l'espace urbain et l'espace agricole qui sont perçus comme principaux perturbateurs de l'espace-rivière régularisé (7.5). L'opération est aussi problématique dans la mesure où l'ajustement de deux plans d'eau à proximité est difficile. Chaque opérateur pense en effet à son propre plan d'eau, ce qui contredit le principe d'une planification d'ensemble. Ce conflit sera encore plus patent lorsque l'on prend en compte l'incertitude territoriale attribuable à la présence d'un ouvrage massif de régularisation (catastrophe environnementale probable) (7.6).

Cette analyse suggère d'une part la présence de la régularisation comme logique autonome qui se constitue selon son propre espace en l'absence de jonctions stables avec les autres territoires périphériques que sont les espaces urbains et les espaces ruraux. C'est aussi, par le biais des externalités produites sur le territoire, la marque d'une absence de jonction permettant de réaliser le principe de gestion intégrée postulé par le plan Yamaska. La régularisation devant être revue dans le contexte où elle ne peut répondre à l'objectif d'optimisation du bassin avec un seul ouvrage, le MRN s'interpose comme défenseur d'ouvrages et d'expertise plutôt que comme défenseur d'une gestion intégrée. Le MTCP aura

au mieux, réussi à infléchir la fonction récréative de l'ouvrage en le bonifiant pour le rendre politiquement plus acceptable sur le territoire.

Cependant, pour mieux comprendre la manière dont l'ensemble des logiques sectorielles vont réaliser la fragmentation du plan Yamaska et voir la complexité du système à gérer auquel se confronte le plan Yamaska, il nous reste encore à décrire, dans les chapitres qui suivent, comment les autres espaces se comportent face à l'espace-rivière.

CHAPITRE 8 LE MAM, LES SPE ET LA GESTION DE L'EAU SELON L'ESPACE URBAIN

La gestion intégrée telle que promue par le plan Yamaska ayant été pensée d'abord en soutien au développement des villes et de l'industrie, il n'est pas étonnant de voir ce même milieu redéfinir la gestion de l'eau en fonction des frontières du milieu urbain et d'une rationalité centrée sur les réseaux urbains. Dans cette perspective, nous questionnons particulièrement la manière dont la gestion de l'eau est redéfinie en fonction des réseaux et des contraintes liées à ces réseaux telles qu'interprétées par le MAM, la REQ et les SPE. Premièrement, nous situons l'importance des réseaux urbains comme élément de la gestion de l'eau dans le bassin de la Yamaska. Puis nous cherchons à illustrer les failles de la rationalité ensembliste limitée à certains objets techniques et à l'espace urbain, afin de faire ressortir les limites de la sectorialisation liée à la régulation de l'espace urbain. La question des paramètres de conception et d'opération sera, à l'instar de la régularisation, un élément clé à l'analyse critique du plan Yamaska dans sa mise en oeuvre durable.

Nous analysons plus particulièrement le contexte spécifique d'implantation de ces réseaux dans les années 1970 (section 8.1 et 8.3) afin de révéler la régulation territoriale de la gestion de l'eau à partir des contraintes de l'espace urbain. Le réseau d'alimentation (section 8.1), puis celui de l'assainissement (section 8.3) sont ainsi présentés comme compléments liés à l'extension même de l'espace urbain. À ce chapitre, le cas particulier de l'assainissement urbain et industriel révèle la tension qui existe entre le service et la capacité du réseau à répondre à des conditions fixées à l'avance (section 8.4). Dans un second temps, on ne peut nier l'effet externe de ces réseaux sur les espaces environnants, dont l'espace-rivière à la fois source et récepteur de l'eau en transit dans les réseaux urbains. Les sections 8.2 et 8.5 illustrent certaines des externalités que l'on peut associer à la régulation urbaine telle qu'elle s'est imposée dans le contexte du plan Yamaska, et ailleurs au Québec. Cette critique soulève le problème d'une solution durable et vise à souligner l'effet structurant des frontières institutionnelles défendues par le MAM.

8.1 LA GESTION DE L'EAU LIÉE À L'APPROVISIONNEMENT DES VILLES

La régulation urbaine impose d'emblée une manière spécifique de gérer l'eau. Cette manière de faire est sur la double dynamique du réseau d'alimentation et des frontières territoriales qui viennent en définir la portée. Il est donc question ici de décrire l'optimisation de la gestion de l'eau revue et corrigée par les frontières urbaines et la structure urbaine du territoire.

Au moment où le plan Yamaska se met en oeuvre, la question de l'arrimage de la gestion de l'eau se pose en des termes d'intégration à l'espace urbain dans la perspective du MAM. On se rappelle qu'au début des années 1960, la fusion municipale émerge comme un enjeu de rationalisation des services et des finances municipales. Pour le MAM, la fusion municipale est un objectif central de sa politique urbaine conçue à l'aube des années 1960 et formulée de manière formelle en 1965¹⁴⁹ de la façon suivante :

«Le regroupement permet en effet une meilleure planification des dépenses publiques au niveau local et plus particulièrement il permet d'obtenir une plus grande rentabilité des investissements publics. Au lieu donc d'une situation de concurrence inter-municipale qui néglige d'apporter des solutions aux problèmes d'agglomération, le regroupement introduit une situation d'unité et de concertation face au développement, qui permette également de solutionner plus rapidement les problèmes d'agglomération.» (Angers *et al.*, 1971, p.1).

Le MAM, qui a constaté des délais trop importants à l'application de cette politique, la revisite en 1970 dans le but d'accélérer le processus «volontaire» de fusion municipale (Maynaud et Léveillé, 1973). Préoccupé par l'évolution des fusions municipales comme mesure de

¹⁴⁹. Avant le plan Yamaska ou pendant sa conception, on compte quelques fusions dont l'importance s'avère toutefois secondaire : Saint-Dominique (village et paroisse) qui regroupe un peu plus de 1700 habitants, Lac Brome (Brome, Foster et Knowlton pour une population visée de près de 4000 habitants) et Dunham (village et canton pour une population visée de près de 2300 habitants) (Annexe 3, dans Maynaud et Léveillé, 1973). Les cas de Saint-Dominique et de Dunham sont typiques de la dualité village-paroisse et village-canton confrontée à l'uniformisation agissante des forces urbaines. Lac Brome représente un cas où les municipalités constituées à partir d'un même plan d'eau décident conjointement d'endiguer le flux d'urbanisation le long des rives et de s'unifier en réaction à une intrusion de non-résidents.

rationalisation de l'espace urbain, le MAM voit dans le plan Yamaska une opportunité de mieux associer la gestion de l'eau et réduire ses contraintes pour l'espace urbain.

Alors que le MAM doit en principe composer avec de multiples entités municipales - 87 selon le plan Yamaska (OPDQ, 1972a) (voir figure 15) - et divers réseaux plus ou moins consolidés (figure 16), il entrevoit particulièrement la possibilité de gérer les services urbains sur la base d'une «régionalisation» appuyée sur une série de pôles centraux¹⁵⁰. La concentration de la gestion municipale implique alors le choix d'entités urbaines centrales, entités constituées d'abord à partir de Saint-Hyacinthe, l'éventuel noyau d'une nouvelle Communauté régionale de la Yamaska regroupant les sous-régions administratives de Sorel, Saint-Hyacinthe et Granby. Le choix de Saint-Hyacinthe s'avère stratégique. Non seulement on y retrouve près de 52 % de la population du bassin, mais elle est aussi la seule municipalités à avoir déjà amorcé un processus de fusion à la suite d'une demande d'étude de regroupement en 1968, demande à laquelle le MAM donnera suite avec la publication de cette étude en 1970 (MAM, 1971), soit au moment où ce ministère revoit sa politique des fusions municipales¹⁵¹. Enfin, elle est aussi le lieu où la structure économique se rapproche le plus d'une économie tertiaire (OPDQ, 1977).

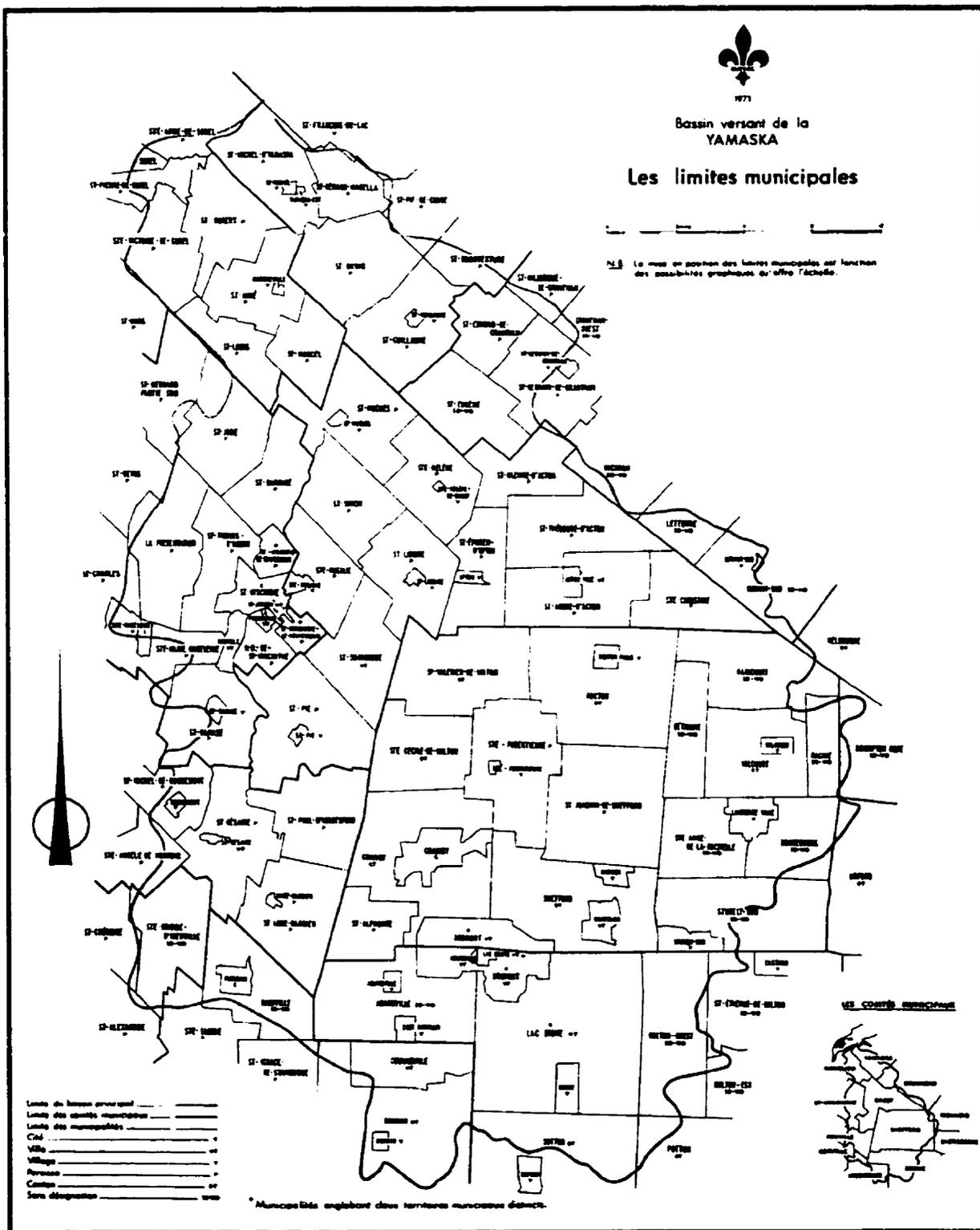
De son côté, la REQ, qui demeure sous l'autorité du MAM, envisage à peu près au même moment la création d'une commission régionale d'aqueduc¹⁵² sous son autorité (REQ, 1969). Parmi les pouvoirs que cette structure pourrait se voir conférer, on souligne la production, la

¹⁵⁰. Le MAM envisage alors la création de 16 nouvelles communautés régionales conformément à la logique des communautés urbaines de Montréal et Québec récemment mises sur pied. Parmi les pouvoirs que l'on envisage pour cette nouvelle structure, on note la réalisation d'un plan d'aménagement d'ensemble (à l'échelle de la communauté régionale), l'uniformisation de l'évaluation et de la taxation, la normalisation des règlements de construction, la gestion intermunicipale de la voirie intermunicipale, la promotion touristique et industrielle et la refonte programmée des limites municipales (projet RÈMUR, annexe VI dans Maynaud et Léveillé, 1973).

¹⁵¹. Il faut préciser ici que le processus de fusion municipale dans l'esprit du MAM est planifié et accéléré par rapport à la tendance historique. Rappelons que Saint-Hyacinthe a graduellement étendu ses frontières depuis sa création sous la forme de Seigneurie en 1748. La superficie de Saint-Hyacinthe décuplera en effet en l'espace d'environ 150 ans.

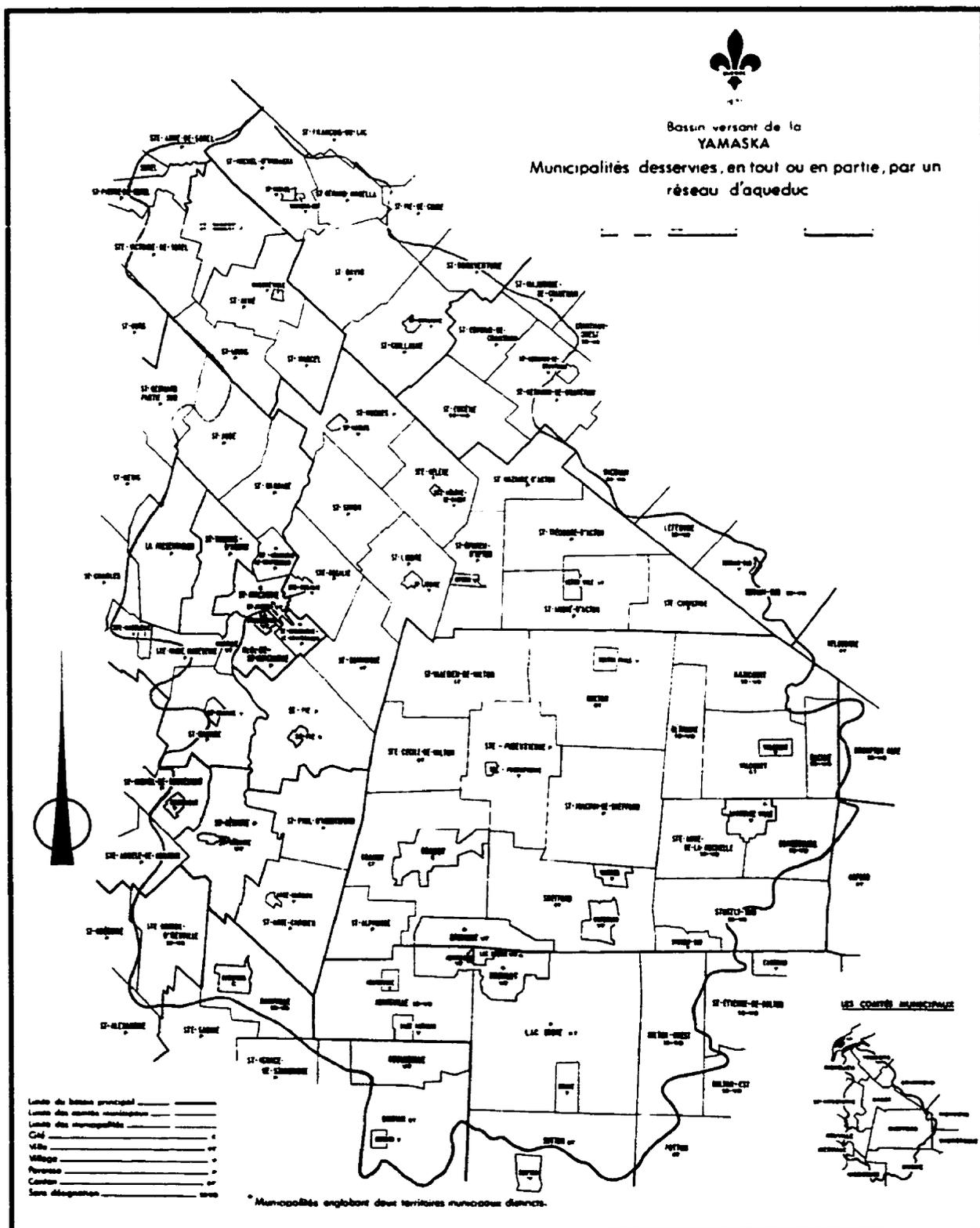
¹⁵². C'est le modèle ontarien des *water districts* qui est particulièrement observé, modèle lui-même expérimenté au début du siècle dans les Prairies avec la constitution du *Greater Winnipeg Water District* mis sur pied en 1913, le projet majeur de gestion de l'eau au Canada à cette époque (Anderson, 1988).

Figure 15
LES LIMITES MUNICIPALES



Source : OPDQ (1972a), carte n° 1.

Figure 16
MUNICIPALITÉS DESSERVIES, EN TOUT OU EN PARTIE, PAR UN RÉSEAU D'AQUEDUC



Source : OPDQ (1972a), carte n° 25.

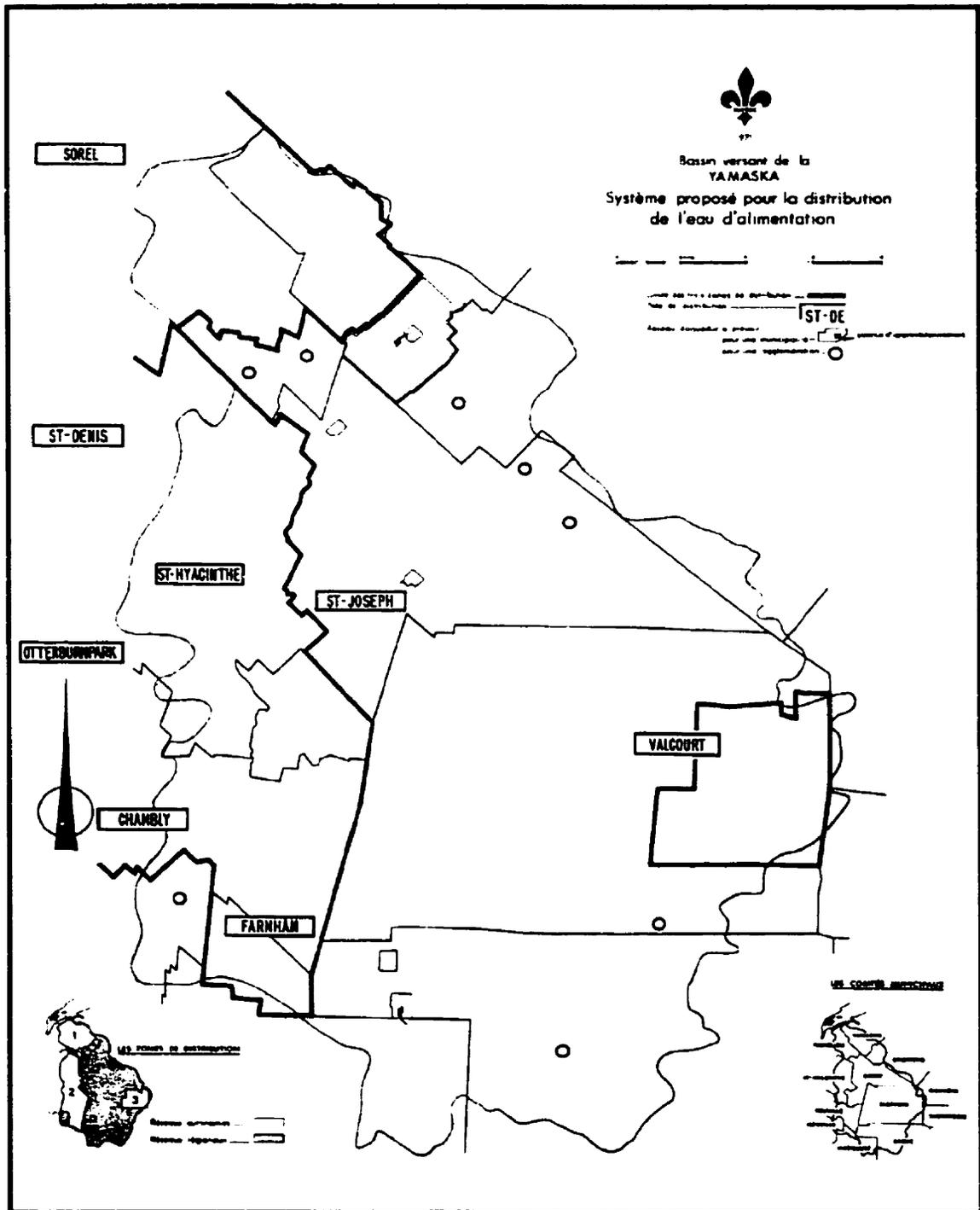
distribution et l'achat d'eau aux fins de besoins domestiques, municipaux, industriels et agricoles. De manière à rendre plus acceptable cette structure, on propose même que les membres de cette commission proviennent d'une délégation des conseils municipaux concernés par la «région» telle que définie par les besoins en eau.

La RFQ précise également une structure tarifaire accentuant le rôle de gestion de cet organisme¹⁵³. Le plan Yamaska est alors plus sensible à cette seconde solution (voir OPDQ, 1972a) (figure 17) dans la perspective où une éventuelle structure de gestion par bassin se mettrait en place tel que recommandé par l'équipe du plan Yamaska (OPDQ, 1972a). La forme particulière que prendrait alors cette régionalisation des réseaux serait constituée de trois zones de distribution prenant appui sur les pôles de Sorel, Saint-Hyacinthe et Valcourt (OPDQ, 1972a). Le plan reste toutefois prudent quant à l'arrimage de cette structure à l'espace urbain et n'y fait pas allusion.

Notons que le MAM n'attend pas les conclusions ou recommandations du plan pour agir. Il estime non seulement qu'il ne peut y avoir de réseaux efficaces qu'au sein d'un territoire déjà conçu et planifié pour recevoir ces services (MAM, 1970), mais il s'engage aussi rapidement avec la ville de Saint-Hyacinthe pour produire un plan de fusion municipale devant inclure les villes ou villages de banlieues. Des discussions puis des négociations sont donc entamées entre Saint-Hyacinthe et les municipalités avoisinantes, et entre ces municipalités et le MAM. Un processus néanmoins assez long puisque de 1970 à 1976, on note dans les journaux locaux (*La Voix de l'Est*, *Le Courrier*) diverses avancées et reculs d'une municipalité à l'autre. En fait, il faudra un événement particulier pour canaliser la réalisation d'une fusion. L'épisode de l'eau «rouge» (la source de cette coloration est alors inconnue) en 1975 à Saint-Joseph, attribuable à des problèmes de qualité d'approvisionnement et qui met en cause la capacité du réseau local à fournir une eau acceptable, aurait contribué à sensibiliser les banlieues à la nécessité d'une fusion avec Saint-Hyacinthe (Société régionale d'histoire de Saint-Hyacinthe,

¹⁵³. Il est question d'imposer un coût uniforme à la production (\$/1000 gal) pour tous les usagers, plus un coût de distribution variable selon la proximité de l'agglomération, incluant une surcharge pour le service d'incendie, plus un coût de gestion propre au territoire rural et attribuable au suivi de qualité (et réparations du réseau). Enfin, on prévoit la constitution d'une réserve financière à des fins de réfection.

Figure 17
 SYSTÈME PROPOSÉ POUR LA DISTRIBUTION DE L'EAU
 D'ALIMENTATION



Source : OPDQ (1972a), carte n° 32.

1998). L'alimentation en réseau est en effet un avantage qu'offre particulièrement la ville centrale de Saint-Hyacinthe aux localités en périphérie.

D'autres facteurs peuvent toutefois être évoqués pour marquer l'accélération de la fusion municipale, dont la demande pour d'autres services traditionnels (contrôle des incendies) ou nouveaux (commissaire industriel, loisirs et parcs), les subventions du MAM offertes aux municipalités devant se fusionner, voire l'inflation qui affecte à la hausse les coûts de main-d'oeuvre et des matériaux (infrastructures)¹⁵⁴. Les projets urbains, donc l'adduction d'eau, deviennent ainsi beaucoup plus chers. En fait, ce n'est pas tant le principe de la fusion que ses modalités qui font l'objet de discussions. On reconnaît d'emblée l'interdépendance des populations par delà les frontières municipales, mais c'est le partage des coûts et des bénéfices de la fusion qui ne fait pas consensus.

La fusion est admise plus facilement là où on envisage d'étendre le service d'eau, en l'occurrence à Saint-Joseph, La Providence et Douville, puis avec plus de réticence à Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe (Bédard, 1976, *La Voix de l'Est*, article). Saint-Pie et Saint-Damase, deux autres municipalités périphériques ne s'intègrent pas au processus de fusion et préfèrent limiter l'étendue de leur réseau à leur noeud de village (Secrétariat du plan Yamaska, 1976). Celles-ci s'approvisionnent à partir de lacs en montagne (mont Rougement pour Saint-Damase et mont Yamaska pour Saint-Pie) (ministère de l'Environnement du Québec, 1999), soit de manière indépendante de la rivière. Sur le plan spatial, la vague de fusions en 1976 fera en sorte d'accentuer un mouvement déjà perceptible par le passé avec les fusions partielles déjà opérées. Le cumul de ces fusions accroît de près de dix fois la superficie de Saint-Hyacinthe établie en 1850 (Hébert, 1991).

En même temps que le MAM impose une extension et une gestion du réseau selon les frontières des villes, il réussit à éliminer de la programmation du plan Yamaska tout ce qui

¹⁵⁴. En 1975, le taux d'inflation était supérieur à 10 p.100 et les négociations collectives impliquaient dans plusieurs domaines de fortes hausse sur le plan du coût de la main-d'oeuvre (voir Pruneau, 1978 lors du colloque de l'A.S.D.E.Q. d'avril 1977).

touche l'extension ou la réfection des réseaux d'alimentation en eau et à soumettre ces projets à sa propre programmation. Alors que la REQ était sensée :

«accorder une attention très spéciale à l'étude et à la réalisation de projets régionaux tendant à grouper les municipalités dans la solution de leurs problèmes.» (MAM, 1967, p.58),

conformément à la logique du MAM, les SPE, plus autonomes avec l'adoption de la première Loi sur la qualité de l'environnement en 1973, risquaient d'imposer une logique de régionalisation basée uniquement sur une extension planifiée des réseaux par delà les espaces urbains déjà découpés.

La volonté d'assurer le plein contrôle du réseau d'alimentation l'amène dès lors à financer à 75 p.100 la réalisation de plans d'urbanisme ou de zonage dans le but de contrôler l'extension de ce réseau. Cette forme d'assistance est d'abord offerte aux municipalités de plus de 5000 habitants (Saint-Hyacinthe, Granby, Cowansville, Farnham, Acton Vale et Waterloo), soit là où le risque de débordement du réseau est le plus important. De plus, le MAM entend financer à 50 p.100 le coût des travaux, s'arrogeant ainsi un important droit de regard sur la nature et l'ampleur des travaux à réaliser (OPDQ, 1974, Mémoire d'intention concernant la proposition du plan Yamaska présenté par l'OPDQ au Conseil du Trésor, 27 août). Cette nouvelle politique émerge au même moment où se constituent les organismes chargés de diriger et de mettre en œuvre le plan Yamaska (Comité d'exécution et Comité d'orientation), renforçant donc la logique sectorielle du MAM au détriment de celle du plan d'ensemble.

Poursuivant cette logique, le MAM est toutefois aux prises avec le dilemme suivant : comment prôner l'extension urbaine comme mesure visant à assurer à tous les citoyens une certaine qualité de service tout en respectant les contraintes financières de l'état, particulièrement dans le contexte de la crise pétrolière de 1973. La manière d'y faire face consiste, selon le MAM, à renforcer la séparation entre l'espace urbain et rural¹⁵⁵.

¹⁵⁵. La structure des communautés régionales sera par ailleurs modifiée au profit des Municipalité régionale de comté qui reprendront à une échelle plus vaste le projet urbain, tout en imposant par le biais des schémas d'aménagement les projets d'équipements tels que prévus par l'état central.

L'endettement municipal étant un problème susceptible de lui être imputé, il s'agit toujours de poursuivre l'objectif d'urbanisation du territoire mais à l'intérieur d'une logique d'économie d'échelle. Le MAM veut particulièrement éviter l'avalanche de demandes de financement du réseau d'alimentation de la part des municipalités (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 31 octobre 1974), particulièrement lorsque ces demandes proviennent des municipalités non contiguës à des centres urbains.

La rationalisation des réseaux à l'intérieur d'un cadre urbain pré-défini par le MAM répond également à la préoccupation du MAC qui milite contre la perte éventuelle du territoire agricole (Lettre du sous-ministre à l'Agriculture au sous-ministre du MAM, 14 octobre 1976). Le MAM peut se targuer d'être sensible au processus d'érosion de la vie rurale découlant de l'extension de l'urbanisation tel que le MAC l'apprehende (MAC, Mémoire à Rock Bolduc, Financement de conduites d'aqueduc dans le bassin de la Yamaska, 19 novembre 1976). Mais en fait, le MAM estime qu'en contrôlant le développement urbain, il est plus facile d'allouer des volumes d'eau en fonction des usages, puis de planifier les axes d'expansion du réseau et de prévoir la dimension du réseau (taille des conduites en fonction des zones résidentielles ou industrielles). Il n'est donc pas étonnant de retrouver en permanence à l'agenda politique du MAM la fusion comme mécanisme privilégié de rationalisation de l'espace urbain¹⁵⁶.

La fusion municipale demeure le mécanisme dominant l'extension des réseaux urbains dans la mesure où plus de vingt ans après la fusion municipale de Saint-Hyacinthe soit en 1997, on remarque encore l'absence d'une alternative à la fusion comme mécanisme central à l'implantation du réseau d'alimentation en eau. Là où l'extension du réseau est la plus notable, il y a eu préalablement une fusion (Saint-Hyacinthe et sa périphérie, Lac Brome, Granby)¹⁵⁷.

¹⁵⁶. Le ministre Ryan du gouvernement Libéral fait une tentative en 1992 en offrant une aide financière relative aux frais de fusion plus un incitatif économique pour les cinq premières années de la fusion (O'Brien, 1993). Elle est suivie en 1997 par une réactivation de la «consolidation des communautés locales» par le ministre Trudel du gouvernement Péquiste (MAM, 1997a). Avec cette dernière tentative, on compte pas moins de 25 entités municipales «invitées à réaliser une étude de regroupement municipal» dans le bassin de la rivière Yamaska - parmi 398 au Québec (annexe 1, MAM, 1997a, *Le renforcement des institutions municipales, la politique de consolidation des communautés locales*, version 7 mars).

¹⁵⁷. D'après le répertoire des municipalités du Québec (MAM, 1996), on compte une seule exception. Il

De plus, les efforts récents des années 1990 visant la réfection ou l'extension des réseaux (ex. programme RÉS-EAU, programme Infrastructures Canada-Québec, puis Eaux Vives) sont gérés ou soumis à l'approbation du MAM. Celui-ci poursuit donc sa propre logique en contrôlant à la fois le processus d'expansion des villes (fusions) et des réseaux.

8.2 LES CONTRAINTES URBAINES DU RÉSEAU D'ALIMENTATION

En se concentrant sur les questions d'expansion ou de réfection des réseaux comme solution au problème de gestion de l'eau en ville, le MAM laisse de côté l'enjeu de la qualité de l'eau fournie par le réseau alors que le plan Yamaska répondait à cet enjeu sous la forme d'objectifs spécifiques applicables directement à l'eau de rivière. La présente section aborde cet enjeu délaissé lors de la mise en œuvre à partir du moment où c'est une logique d'infrastructure de réseau qui domine le problème de l'alimentation en eau dans les villes.

Notons d'abord que lorsque le plan Yamaska est mis de l'avant, on peut compter sur le fait que le traitement en réseau de l'alimentation en eau est déjà bien implanté. En effet, les villes les plus importantes du bassin (Acton Vale, Granby, Saint-Hyacinthe, Farnham) procèdent déjà à une filtration et une chloration de l'eau, ou à un approvisionnement lacustre suivi d'une étape de chloration de l'eau (Waterloo, Valcourt, Cowansville) (OPDQ, 1972a). Une ville comme Saint-Joseph va même jusqu'à opérer l'ozonation et la fluoration de l'eau, deux procédés novateurs. On ajoute également que ces infrastructures sont globalement dans:

«un excellent état à l'exception du réseau privé de Sainte-Victoire-de-Sorel, des réseaux municipaux du village de Saint-Hugues et du secteur Shefford à Bromont, du réservoir de l'usine de traitement de Massueville.» (OPDQ, 1972a, p.266).

s'agit d'une régie inter-municipale qui gère les eaux de Saint-Pie et une partie de la paroisse Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe, soit un espace relativement modeste à l'échelle du bassin.

8.2.1 La conformité des traitements en place

À l'époque du plan Yamaska, 58 p.100 de la population totale du bassin est déjà desservie par un poste de chloration (10 p.100) ou une station de filtration accompagnée d'une étape de filtration (90 p.100)¹⁵⁸. On conçoit alors que la contrainte de la qualité de l'eau en réseau peut facilement être internalisée par la technique disponible en matière de traitement de l'eau. En fait, la qualité de l'eau ne constitue un enjeu que dans la mesure où les villes n'emboîtent pas le pas sur la ville-centre du bassin puisqu'on estime que le type de traitement et l'effort de modernisation de la station d'alimentation de Saint-Hyacinthe dans les années 1960 est un modèle à suivre au sein du bassin (OPDQ, 1972a)¹⁵⁹.

Dans cette perspective, la REQ qui relève à ce moment du MAM s'assure de la conformité des traitements de l'eau. C'est ainsi qu'elle produit dès 1970 une ordonnance ministérielle qui oblige Cowansville à implanter une station de filtration complète, la chloration n'étant pas jugée suffisante. Cowansville, qui réussit à reporter l'échéancier de l'ordonnance, finit par s'y plier avant même que le plan soit mis de l'avant (De Bruycker, *La Voix de l'Est*, janvier 1974, p.2). L'intervention du MAM est donc bien présente avant même que le plan Yamaska soit déposé.

Également, on note un effort similaire de mise en conformité de Granby sous l'autorité de la REQ d'abord, puis des SPE qui imposent une série de travaux importants à la municipalité

¹⁵⁸. En 1998, le Dr. Louis Jacques indique lors d'une présentation publique que «60 p.100 de la population boit une eau complètement traitée» (Jacques, L., *Au fil de l'eau: vers une gestion des eaux par bassin versant en Montérégie*, synthèse des journées d'ateliers, Conseil régional de l'environnement de la Montérégie, 1998, p. 47).

¹⁵⁹. Certes, on reconnaît que les choix techniques imposent des coûts supplémentaires aux municipalités. C'est pourquoi on est sensible au principe d'économie de l'eau, d'où la recommandation des auteurs du plan Yamaska de généraliser l'utilisation des compteurs d'eau qui touchent environ 7 p.100 de la population du bassin à l'aube des années 1970 (OPDQ, 1972a). Rappelons que l'économie d'eau est l'objet de préoccupations des techniciens et technologues de l'eau depuis au moins la création de l'AQTE au début des années 1960 (Association québécoise des techniques de l'eau), puis de la firme d'ingénierie engagée par le MRN pour réaliser une gestion intégrée de l'eau sur le bassin de la Yamaska (Shawinigan Engineering Ltd., 1967). Toutefois, ce principe d'économie vise avant tout la réduction des volumes alors que paradoxalement les auteurs du plan anticipent une croissance d'utilisation liée à une desserte facilitée par les réseaux (OPDQ, 1972a). Jones (1978, p.193) relèvera également ce paradoxe lors de l'évaluation

(réfections de réseaux et de la station) alors que le problème de disponibilité de l'eau persiste et pose un défi important aux installations en place (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 18 mai 1978). Le cas de Granby est particulier vu que la relation avec l'assainissement en amont (Waterloo) et la régularisation (réservoir Choinière) n'est pas bien établie à la fin du plan Yamaska (fin des années 1970) contrairement à l'objectif central de ce plan.

8.2.2 Quelques failles du réseau d'alimentation (par delà le plan Yamaska)

Outre la conformité avec un système prédéterminé d'étapes de traitements chimiques de l'eau, la question de la qualité de l'eau fournie par le réseau n'émerge que tardivement et après la fin du plan Yamaska (dans les années 1980 et 1990). Cette visibilité des failles du service urbain ira croissant avec l'obligation à partir de 1984 d'émettre des avis d'ébullition d'eau lorsque l'analyse révèle un problème bactériologique (Règlement sur l'eau potable adopté en 1984 et administré par le MENVIQ). La révélation des externalités est également liée au renforcement des normes de salubrité émises par Santé et Bien-être social Canada dans les années 1970 et 1980 et le ministère de la Santé et des Services Sociaux qui voit à l'application de ces normes au Québec. En 1969, trois paramètres font l'objet de maxima acceptables alors qu'en 1979 on en compte 49 (tableau 2.2 dans Gosselin *et al.*, 1986). Le risque de dépassement de norme s'en trouve ainsi multiplié.

Avec cette sensibilisation à la qualité du produit du réseau d'alimentation, on voit aussi émerger une critique des paramètres de conception du réseau. Par exemple, l'utilisation massive de chlore¹⁶⁰ encouragée dans les années 1970 par le MAM et les SPE se révèle à certains égards problématique. La formation de trihalométanes (THM) à la suite de réactions chimiques entre le chlore et la matière organique résiduelle après les étapes de filtration pose

du volet de l'alimentation en eau du plan Yamaska.

¹⁶⁰. Cette utilisation massive en réseau est rendue nécessaire à cause de la structure même du réseau qui, en étant ramifiée, oblige la désinfection non seulement au niveau de la station, mais aussi tout le long des conduites (MENVIQ, *Directive sur le traitement de l'eau*, préliminaire 002 - 86-02-17, 1989). Ainsi, on doit calculer une certaine dose de chlore résiduel devant être diffusé dans l'ensemble du réseau.

en effet un risque. On connaît déjà ce risque dans les années 1970 aux États-Unis, mais ce n'est que dans les années 1980 qu'on en prend conscience au Québec alors que les THM font l'objet d'une évaluation particulière qu'en 1987 au sein du bassin de la Yamaska, soit au moment où l'on envisage une réfection de la station de Saint-Hyacinthe. Compte tenu des coûts d'analyse, on se limite à cette municipalité puis à Granby¹⁶¹, autre pôle urbain du bassin. Bien que les analyses des THM se révèlent non critiques (Ayotte et Larue, 1988), il demeure que ce problème avait été négligé au moment où le MAM et les SPE se concentraient sur les infrastructures de production de l'eau en milieu urbain.

Autre exemple d'une logique peu axée sur la qualité du produit, c'est l'absence d'intérêt porté à l'alun (composé d'aluminium) dont le rôle de coagulant pourrait aussi présenter des risques pour santé humaine, et ce malgré les bénéfices associés à ce produit (Gauthier, 1998). Certes, un organisme comme l'*American Water Works Association* (AWWA, 1995) privilégie encore ce composé compte tenu que les substituts ne présenteraient pas non plus les caractéristiques idéales¹⁶², mais il demeure que cette préoccupation envers les additifs chimiques de l'eau était jusqu'alors peu discutée et certainement pas prise en considération par le MAM et les SPE à l'époque du plan Yamaska.

En troisième lieu, on peut aussi indiquer la pratique des soudures de plomb qui pourrait contribuer au problème de plombémie auquel sont particulièrement sensibles les nourrissons (Levallois, 1996), cela même si aucune mesure particulière n'a été réalisée à l'intérieur du bassin de la Yamaska. Le vieillissement des réseaux présente selon les matériaux utilisés, des risques pour la santé humaine qui ne sont pas toujours bien considérés.

Enfin, on peut aussi indiquer la faille du réseau en place à répondre aux nouvelles préoccupations soulevées par de possibles épidémies virales alors que les traitements actuels s'avèrent incapables d'éliminer la plupart des virus et des parasites de l'eau responsables de

¹⁶¹. Groupe de composés incluant le chloroforme, le bromodichlorométhane, le chlorodibromométhane et le bromoforme) (Ayotte et Larue, 1988).

¹⁶². On pense particulièrement aux produits coagulants substituts comme le chlorure ferrique et les polymères organiques qui sont aussi plus coûteux (voir AWWA, 1995).

maladies telles que l'hépatite, la méningite, la myocardite, la dysenterie et divers malaises comme la gastroentérite et diverses infections des yeux (Payment, 1996). Le suivi des virus et parasites n'est pas encore à l'agenda des suivis sanitaires et environnementaux ni dans le bassin, ni ailleurs au Québec.

Ces quelques critiques marquent d'une part la rationalité limitée des concepteur du réseau¹⁶³ à répondre adéquatement à une fonction a priori assurée par l'extension du réseau. Centré sur l'infrastructure, le MAM et les SPE ne devaient que tardivement être questionnés concernant l'état de l'eau produite en réseau. La logique sanitaire n'étant pas nécessairement, ni totalement assumée par la logique urbaine du réseau d'alimentation. On peut aussi ajouter que le ministère de la Santé sollicité au début du plan Yamaska en étant demeuré à l'écart du dossier malgré les exigences sanitaires des projets d'infrastructures, confirme la difficulté des institutions axées sur les infrastructures urbaines à pérenniser leurs interventions et à assurer la jonction entre la frontières des réseaux et celle des organismes humains qui vivent dans les villes.

8.3 L'ASSAINISSEMENT INTÉGRÉ A LA VILLE

Dans la perspective du plan Yamaska, l'assainissement se présente comme un complément au réseau d'alimentation assurant une utilisation optimale de l'eau à l'échelle du bassin. Toutefois, dans une perspective urbaine, l'assainissement constitue avant tout un enjeu de gestion

¹⁶³. L'effet majeur de cette rationalité limitée est sans doute la perte de confiance envers l'eau produite par les municipalités et la croissance subséquente de la consommation d'eau embouteillée. Si on possède peu d'informations particulières pour le bassin de la Yamaska, on sait par contre qu'à l'aube des années 1990, le recours à l'eau embouteillée pour la consommation constitue un substitut pour au moins 10 % de la population québécoise et que 4 % de la population refuse même d'utiliser l'eau du robinet pour laver les fruits et légumes (Hudon *et al.*, 1991). Par ailleurs, l'option des eaux souterraines n'est pas nécessairement viable dans la mesure où on note la présence d'eaux salines (OPDQ, 1972a) et de cas connus de contaminations des eaux souterraines dans les années 1990 au sein du bassin (canton de Granby, Roxton Pond, Waterloo) (voir MENV, 1999). Enfin, la pratique la plus courante semble dans le contexte urbain s'appuyer sur des transferts d'eau, puisque dès les années 1970, les achats inter-municipaux d'eau concernent 6,4 p.100 de la population du bassin et les transferts inter-bassins, 3,2 p.100 des volumes consommés au total (OPDQ, 1972a, p.265).

municipale. C'est cette seconde perspective qui est illustrée dans la présente section afin de faire ressortir l'opposition avec la logique ensembliste du plan Yamaska.

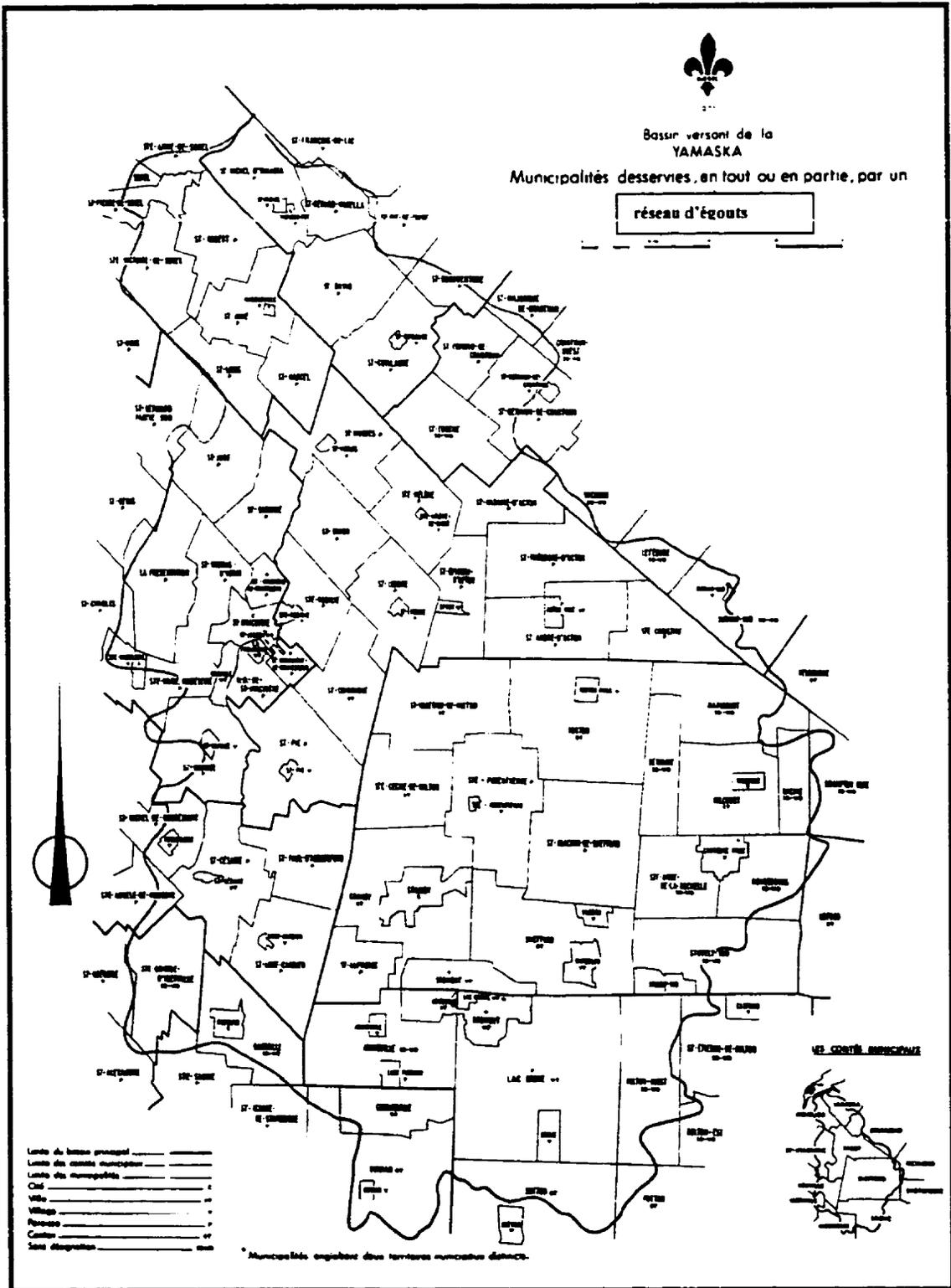
Dans la perspective du plan Yamaska et à l'échelle du bassin, l'assainissement d'une ville en amont est garant de la qualité de l'eau pour la municipalité en aval. L'assainissement constitue alors une mesure technique qui solidarise les villes autrement en compétition les unes avec les autres puisque l'on vise en effet à assurer à tous les résidents du bassin une eau d'égale qualité. Le but est donc d'implanter en divers points du bassin des stations d'assainissement permettant de minimiser les écarts de qualité pour les résidents, option privilégiée par le plan Yamaska (OPDQ, 1972a). La question du partage des coûts n'étant pas discutée, on assume que ces derniers seront répartis équitablement.

Cette perspective d'ensemble de l'assainissement doit cependant compter avec la propre programmation de la REQ dont c'est l'un des mandats premiers. Au moment où elle devient membre de la Mission technique Yamaska en 1968, la REQ entrevoit la possibilité d'un terrain d'essai confirmé par la programmation d'une première phase d'un programme national formulé en 1966, puis revu et corrigé en 1970 (REQ, 1970). Dans le cadre de cette programmation sectorielle, le plan Yamaska constitue un des 15 plans d'eau devant faire l'objet d'un plan par bassin (phase 1: 1967-1972). Il sera d'ailleurs l'un des deux premiers terminés lors de cette première phase, l'autre étant le lac Saint-Louis (fleuve Saint-Laurent)¹⁶⁴.

À la suite des pressions exercées par le MAM (voir figure 18), les auteurs du plan choisissent d'implanter des stations d'épuration en conformité avec les limites municipales du territoire. Ainsi, certaines stations sont établies en fonction des récentes fusions municipales (Lac Brome), d'autre selon les projets du MAM en cours (Saint-Hyacinthe avec Douville, Saint-

¹⁶⁴. La seconde phase vise la période de 1973 à 1977 avec 13 autres bassins de drainage, et la dernière (1978-1981) concerne 14 autres bassins (REQ, 1970, pp.40-41).

Figure 18
 MUNICIPALITÉS DESSERVIES, EN TOUT OU EN PARTIE, PAR UN
 RÉSEAU D'ÉGOUTS



Source : OPDQ (1972a), carte n° 27.

Joseph et La Providence¹⁶⁵) et d'autres encore, selon les projets de fusions à venir (Sainte-Pudentienne village et paroisse, Cowansville et East-Farnham; Waterloo et Warden) (voir OPDQ, 1972a).

Pour se rendre compte de l'important effort d'assainissement alors proposé, on peut se référer à la figure 19 qui illustre la quelque soixantaine de projets de stations d'épuration municipale. Sur cette même figure, nous pouvons également remarquer que l'efficacité d'ensemble de l'assainissement suppose un effort plus soutenu de la part des municipalités les plus importantes du bassin et à l'origine d'une charge de pollution plus élevée¹⁶⁶.

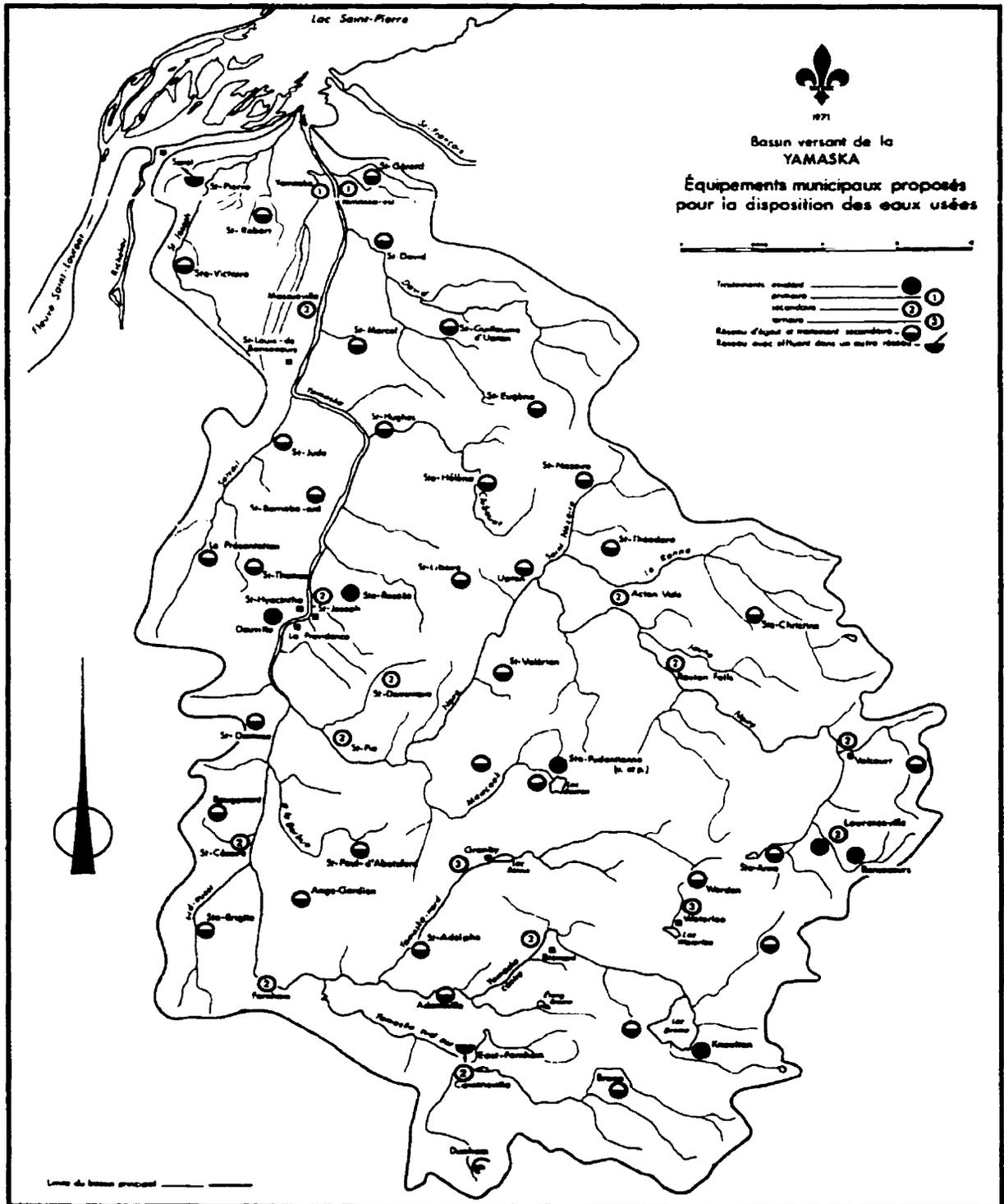
Afin de simplifier le problème du choix des options, les planificateurs se limitent à trois traitements-type : physico-chimique pour les villes les plus industrialisées, boues activées pour la grande majorité des villes «moyennes» et traitement primaire pour les petites municipalités riveraines. Aux deux extrémités, nous retrouvons la principale ville industrielle du bassin (Granby) localisée en amont de la rivière et qui représente une charge polluante importante, d'où l'imposition d'un traitement secondaire avec déphosphatation¹⁶⁷ (que l'on pourrait considérer comme l'amorce d'un traitement physico-chimique). Puis, la municipalité de Yamaska d'où origine une faible charge de pollution et localisée la plus en aval du bassin, à

¹⁶⁵. Tout comme c'est le cas pour l'alimentation en eau, cette ville est l'une des premières visées. Rappelons à ce chapitre que Saint-Hyacinthe a d'abord demandé une étude propre à son réseau municipal dès 1962 (rapport remis en 1964). Puis, au moment où on rédige une première ébauche du plan d'aménagement en 1971, elle est la seule municipalité à avoir réalisé un plan directeur régional d'assainissement (un autre étant en préparation pour la ville de Lac Brome où le processus de fusion est avancé) (REQ, 1971a) conformément à la politique adoptée en 1966 (REQ, 1966). Également, parmi les sept municipalités qui ont une station d'épuration partielle des eaux à cette époque, deux sont localisés dans la région de Saint-Hyacinthe. Enfin, une seconde étude réalisée pour l'ensemble des municipalités susceptibles de se regrouper est déposée en 1972 (Lemieux, Royer, Donaldson, Fields et Associés, 1972).

¹⁶⁶. Les municipalités importantes les plus en amont (Waterloo et Granby) doivent en principe appliquer un traitement de type tertiaire afin d'éliminer le phosphore, 47 autres municipalités doivent mettre en place un traitement de type secondaire (élimination de la DBO surtout) et les deux dernières, en aval du bassin, doivent implanter un traitement primaire. On prévoit aussi la réfection de 19 réseaux et l'implantation de 22 nouveaux réseaux sanitaires (OPDQ, 1972a).

¹⁶⁷. Le phosphore est devenu un enjeu à la suite de divers débats dans les années 1960 relativement à l'emploi des engrais en agriculture, l'utilisation de phosphates par les ménages et certaines industries. Il est d'ailleurs intéressant de noter que l'attention s'est avant tout portée vers le milieu municipal où on voulait imposer le traitement des eaux usées (voir Vallentyne, 1978 pour une ébauche d'écologie politique de cette problématique).

Figure 19
ÉQUIPEMENTS MUNICIPAUX PROPOSÉS POUR LA DISPOSITION DES EAUX USÉES



Source : OPDQ (1972a). carte n° 33.

l'embouchure du Saint-Laurent (lac Saint-Pierre). Les planificateurs autorisent celle-ci à se limiter à un traitement primaire. Enfin, l'atteinte d'un objectif général d'efficacité implique une intégration territoriale avec les réseaux d'égouts existants tel que proposé par le plan Yamaska (OPDQ, 1972a).

Sur le plan de la gestion, les SPE pensent particulièrement à mettre en place une structure intermunicipale ou un bureau d'assainissement des eaux (comme le BAEQM à Québec)¹⁶⁸ spécifiquement associé à cette fonction d'assainissement municipal. Dans le cas du bassin Yamaska, la proposition d'un bureau d'assainissement des eaux, qui agirait comme maître d'oeuvre et rendrait des comptes aux comités d'exécution et d'orientation alors formés pour gérer conjointement le plan (Comité d'exécution, compte-rendu, septembre 1974), sera écartée au profit d'une solution encore mieux adaptée à l'espace urbain, puisque la régionalisation urbaine du bassin de la Yamaska n'est pas réellement une priorité du MAM.

En fait, la seule forme de régionalisation que l'on peut noter à l'intérieur du bassin sera adoptée dans le cas de Saint-Hyacinthe, là où le processus de fusions municipales est le plus avancé. D'ailleurs, cette solution fait l'affaire de Saint-Hyacinthe à cause des contraintes financières qu'impliquent un tel projet. Ainsi :

«la ville (Saint-Hyacinthe) insiste sur le regroupement préalable des municipalités du Grand Saint-Hyacinthe, y compris les huit municipalités concernées par le projet gouvernemental, avant la réalisation de ce vaste projet d'assainissement de la Yamaska.» (Nadeau, *La Voix de l'Est*, avril 1973, p.23¹⁶⁹).

¹⁶⁸. Pour Québec, il faut dire que ce bureau d'assainissement n'est qu'une structure transitoire abandonnée en 1973-1974 au profit de la constitution de la Communauté urbaine de Québec qui intégrera alors cette fonction au sein de ses services réguliers. La Communauté urbaine de Montréal, pour sa part, n'aura pas à passer par cette étape intermédiaire et intégrera la fonction d'assainissement directement dans sa structure organisationnelle.

¹⁶⁹. Ce regroupement apparaît d'autant plus nécessaire que la municipalité peut compter sur «les subventions gouvernementales de l'ordre de \$ 175 000 par année, pendant cinq ans, et de \$ 100 000 par année par la suite...» (p.5, Nadeau, *La Voix de l'Est*, juin 1973) alors que la ville doit par ailleurs assumer une part non négligeable du financement des ouvrages d'assainissement, soit 50 p.100 tel que proposé par le ministre en charge de la REQ et du MAM. Le ministre Goldbloom pose alors le financement dans les termes suivants: contribution municipale de 50 %, contribution provinciale de 33 % et apport fédéral de 27 % (p.5, Nadeau, *La Voix de l'Est*, janvier 1973).

De leur côté, les SPE qui veulent accélérer le processus d'assainissement urbain conformément à leur programmation de 1970 (REQ, 1970) demandent le retrait de ce dossier de la programmation budgétaire du plan Yamaska qui risque de leur échapper au profit du Comité d'exécution, ceci afin de l'intégrer plus directement à leur propre programme d'assainissement global du Québec. Cette demande survient au moment où les SPE recommandent que les gouvernements supérieurs financent à 90 p.100 les coûts des travaux pour en accélérer l'implantation (Comité d'orientation, compte-rendu, réunion du 31 octobre 1974). Cette proposition, qui implique une participation massive du gouvernement québécois, n'est pas sans causer certaines résistances de la part du MAM directement visé. Le MAM, plus prudent, propose de son côté que l'OPDQ assume la différence entre le financement offert à tous (désormais de 66 p.100) et la contribution de 90 p.100 envisagée, ceci dans le but d'éviter pour le MAM d'être publiquement accusé d'iniquité régionale.

Les SPE qui continuent néanmoins de favoriser la poursuite de leur programme national de 1970 seront appuyés avec plus de vigueur à partir de 1976 par le nouveau gouvernement du Parti Québécois. Dans ce contexte, l'assainissement s'affirme d'abord comme une politique sectorielle d'assistance financière qui permet de stimuler de nombreuses firmes de construction et d'ingénierie¹⁷⁰ québécoises, ce à quoi les SPE sont notamment sensibles de même que les élus.

Également, le nouveau gouvernement du Parti Québécois pense profiter de ce programme pour aider la métropole dans la mesure où l'annonce conjointe faite par les ministres Landry et Léger indique la nécessité d'aider le secteur de la construction et la zone montréalaise où les pertes d'emplois associées à ce secteur sont les plus nombreuses (on avance le chiffre de 13 000 en un an). On parle de créer ainsi 70 000 emplois directs sans affecter outre mesure le

¹⁷⁰. L'Association québécoise des techniques de l'eau (AQTE), qui lutte depuis le début des années 1960 pour la mise sur pied de techniques plus performantes pour l'alimentation en eau et l'assainissement, souligne à la suite d'une réduction des budgets des SPE en 1976 (quelques mois avant l'élection provinciale), l'effet négatif sur l'emploi (perte estimée à 1000 emplois), l'industrie de la tuyauterie et les entreprises de pose de tuyaux au Québec, de même que sur le développement résidentiel (Anonyme, *Le Devoir*, 8 avril 1976, p.7). Enfin, il y a l'intérêt de développer une industrie de l'eau à l'image de ce qu'Hydro-Québec a fait pour le secteur de l'énergie (Tardif, *Le Devoir*, 27 avril, 1979, p.8).

taux de taxation des citoyens (Tardif, *Le Devoir*, 27 octobre 1979, p.16). De plus, l'anticipation d'une nouvelle crise économique¹⁷¹ justifie l'accélération de cette politique de l'assainissement. Il est donc question de redéfinir l'assainissement comme une politique économique à contre cycle ayant pour objectif de stimuler le secteur de la construction et celui de l'ingénierie, dans une perspective autre que le plan Yamaska. Pour les SPE ce changement de cap s'avère des plus intéressant puisqu'il y a désormais l'opportunité de faire passer le programme d'assainissement défendu depuis 1970.

Risquant un certain discrédit, quant à la rationalité du nouveau programme, le nouveau et premier ministre de l'environnement québécois relance l'assainissement en affirmant d'un même souffle préserver la santé publique, protéger les usages et obtenir en même temps des bénéfices immédiats pour le citoyen, assainir à l'échelle du Québec et ajuster l'assainissement dans les tronçons en fonction de la population et des avantages escomptés, contrôler simultanément toutes les formes de pollution, associer le pollueur au financement, créer des emplois et des retombées économiques et consulter le public (Léger, *Le Devoir*, 26 juin 1978, p.5 et 15). De multiples objectifs qui ne sont pas pensés dans la perspective d'une intégration par bassin.

Au moment où l'évaluation du plan Yamaska démontre une faille importante du plan à cause de l'absence d'un assainissement massif à l'échelle du bassin (Jones, 1978), le gouvernement québécois répond indirectement à cette critique par l'annonce du Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ), qui élargit la politique amorcée en 1970, et implique la création subséquente d'une société nationale (Société québécoise d'assainissement des eaux ou SQAE) qui a la charge d'accélérer la mise en place des équipements d'assainissement à partir de 1980¹⁷². Ce programme national répond dès lors à un mode d'implantation projet par projet.

¹⁷¹. On parle de la seconde crise du pétrole qui succède à celle de 1973 et qui a été à l'origine d'une forte inflation quant au coût des matériaux et de la main-d'oeuvre, et d'une hausse des taux d'intérêts qui atteindront des sommets à la fin des années 1970. Entre 1973 et 1983, le taux d'inflation a varié entre 6,3 et 12,4 % par an, le taux d'escompte de la Banque du Canada (qui détermine les taux d'intérêts des banques pour les épargnants, les consommateurs et investisseurs) a oscillé entre 6,1 et 17,9 %, une flambée survenant en 1981 (Fréchette et Vézina, 1985).

¹⁷². L'exception majeure sera la CUM.

encadré par une société d'état chargée de concevoir, de construire, d'améliorer, de mettre en marche, de financer et même d'opérer les ouvrages d'assainissement des eaux (SQAE, 1996). La logique de gestion intégrée est alors remplacée par une gestion individualisée de l'infrastructure d'assainissement.

L'effort financier est cependant remarquable puisque le gouvernement, par le biais du MAM et du nouveau ministère de l'Environnement (MENVIQ), offre de financer à 90 p.100 les ouvrages liés aux stations d'épuration, conformément à ce que les SPE désiraient obtenir en 1974. Ce soutien massif permet de vaincre la résistance locale¹⁷³ face au financement des ouvrages alors que la création d'une société nationale spécifiquement liée à la fonction d'assainissement permet de neutraliser les arguments de favoritisme municipal, ce à quoi est sensible le MAM¹⁷⁴.

Le financement préoccupera particulièrement les villes du bassin de la Yamaska entre 1974 et 1979, année où des ententes formelles seront signées notamment entre le MAM et les municipalités de Saint-Hyacinthe, Waterloo, Granby, Acton Vale, Farnham, Cowansville et Bromont. Par contre, la décision d'investir dans l'assainissement sera perçue comme un élément de politique certes conjoncturelle d'investissement contre-cyclique, mais aussi et surtout sur le plan territorial comme une mesure de développement du territoire visant à mieux doter les villes en services publics.

Le rapport Jones (1978) qui rappelle et insiste même sur la détermination de critères de qualité des rivières avant de définir les projets d'assainissement, sera déjà mis de côté lorsque le PAEQ est annoncé par le gouvernement québécois. Ce programme, qui reprend celui initié par la REQ au début des années 1970 et qui suit une logique d'assainissement par un réseau

¹⁷³. Cette résistance était très présente dans les centres urbains de Saint-Hyacinthe, Farnham, Waterloo, Granby, Acton Vale et Bromont. Un front commun est même constitué en 1976.

¹⁷⁴. Le MAM ne veut pas créer de précédents et d'iniquité avec les autres municipalités à l'extérieur du bassin (MAM, projet d'aide financière d'appoint pour l'épuration des eaux vannes, 23 septembre 1975). Un comité ad hoc du MAM propose donc comme solution que l'OPDQ «prenne à sa charge le différentiel de 23 1/3 % (90 % - 66 2/3 %) et l'inclut dans son budget 77-78 les argents requis à cette fin.» (p.2, Comité «ad hoc» de la Mission Yamaska, compte-rendu, réunion du 12 septembre 1975).

centralisé de stations municipales, révèle dès lors un mode de gestion particulièrement bien adapté à l'espace-urbain individualisé. Par cette approche, on veut s'assurer que chaque ville possède en propre ou de manière conjointe son équipement à un moment où la dépression économique est susceptible d'affecter les centres urbains comme Montréal. Si elle répond à un contexte et une logique particulière, cette forme de gestion particularisée de l'eau contrevient en revanche au principe de gestion intégrée et aura des implications sur le territoire qui ne seront pas négligeables, tel que nous les décrirons à la section 8.5.

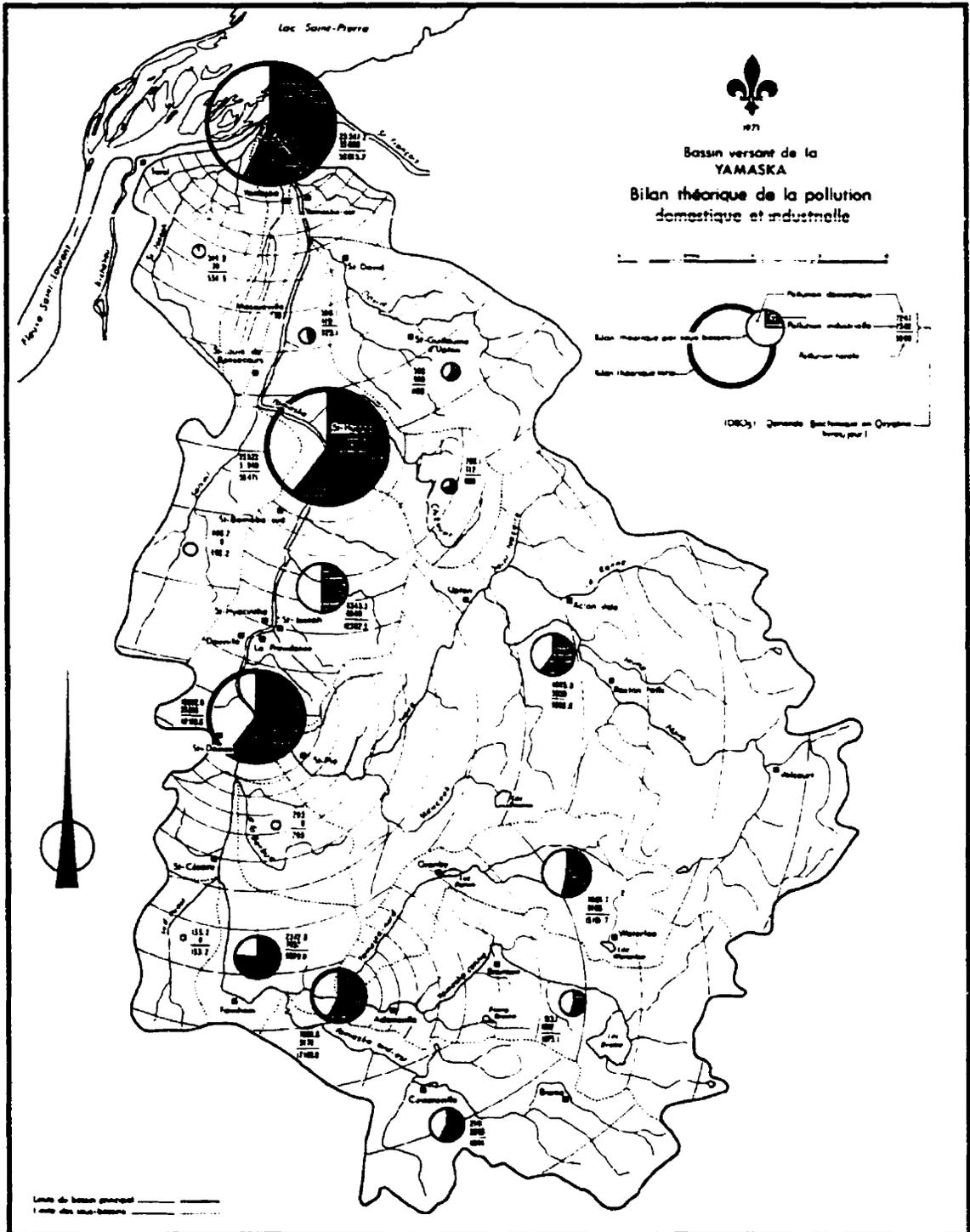
8.4 L'AMBIGUÏTÉ DE L'ASSAINISSEMENT URBAIN COMME SERVICE AUX INDUSTRIES

L'assainissement comme politique de gestion de l'espace urbain présente une certaine ambiguïté quant au soutien qu'une telle fonction doit assurer au sein de cet espace. Si cette fonction de service semble claire aux yeux des résidants, elle l'est moins pour l'industrie. L'industrie est certes une source majeure de pression sur l'état de la rivière (voir figure 20). La REQ, qui reconnaît que la charge industrielle peut mettre en péril la fonctionnalité du réseau, remarque qu'à Granby par exemple, l'utilisation d'eau à des fins industrielles est équivalente à l'utilisation domestique (REQ, 1971b). Dans cette perspective, on ne peut éviter d'assainir l'industrie en parallèle avec le raccordement des réseaux d'égouts et l'implantation des stations d'épuration municipales (OPDQ, 1972a).

Toutefois, cette volonté semble aller dans le sens contraire d'un service que plusieurs villes pensent offrir à l'industrie, logique qui suit celle du réseau qui se veut non discriminant face aux divers usagers urbains. Du point de vue des municipalités plus industrialisées comme Granby, l'assainissement constitue un service urbain que l'on considère essentiel à la localisation industrielle. L'industrie peut en effet profiter d'une infrastructure qu'elle n'a pas à implanter sur son propre espace industriel¹⁷⁵. Les coûts en terme de superficie occupée au sein

¹⁷⁵. J. L'Heureux, *L'industrie et l'épuration des eaux résiduaires*, exposé lors d'une journée d'étude de l'AQTE, à l'ITA de Saint-Hyacinthe, REQ, 1970.

Figure 20
 BILAN THÉORIQUE DE LA POLLUTION DOMESTIQUE ET INDUSTRIELLE



Source : OPDQ (1972a), carte n° 15.

de la ville sont réduits et elle évite en plus les coûts liés à un système d'assainissement autonome. Dans ce contexte, l'assainissement est plus un élément de politique de localisation urbaine et de soutien direct à l'entreprise privée que d'amélioration en soi de l'état des rivières.

Dans un contexte où l'assainissement s'avère être un service rendu à l'industrie, la REQ estime dès le début des années 1970 qu'un tel service tend à rendre irresponsable les industriels qui:

«semblent se dire que la municipalité devient responsable de l'épuration de leurs eaux usées.» (REQ, 1970, p.39).

Également, la REQ se préoccupe du fait que l'absence d'un contrôle des rejets industriels a des incidences considérables sur le choix du type de traitement, la taille de la station et sa capacité d'opération. Aspect qu'une gestion intégrée devrait résoudre. Pour la REQ, qui exerce depuis les années 1960 un certain contrôle sur la production de déchets industriels (Desjardins, J., *Les efforts du Québec pour enrayer ou prévenir la pollution de l'eau*. Mémoire du Régisseur, REQ, 1966), on doit donc agir en complément en contrôlant directement les eaux usées industrielles.

Dans cette perspective, les SPE réalisent un inventaire systématique des industries à l'intérieur du bassin Yamaska¹⁷⁶, à l'instar d'une pratique que l'on veut généraliser à la province puisque le but avoué est d'en arriver à émettre une série de directives nationales concernant la pollution industrielle pour l'année 1975 (REQ, 1970).

Pour sa part, l'équipe du plan Yamaska favorise la mise en place de tels règlements pour les secteurs industriels concernés¹⁷⁷, reconnaissant indirectement la nécessité de contrôler cette

¹⁷⁶. On souligne que 46 industries sont problématiques parmi les 189 inventoriées (18 qui ont recours à des fosses septiques avec champs d'épuration, 25 qui déversent leurs eaux directement à la rivière sans traitement, deux qui utilisent des étangs d'oxydation et une qui procède à la neutralisation de ses rejets avant le déversement à la rivière) (OPDQ, 1972a).

¹⁷⁷. Des 46 industries, neuf concernent les produits laitiers, neuf, les textiles, 12, la production de

source en complément à l'effort de dépollution municipale (OPDQ, 1972a). Dans l'esprit des auteurs du plan Yamaska, l'industrie doit faire sa part relativement au contrôle de la pollution et pour ce faire, il faut qu'il y ait un encadrement réglementaire structuré et planifié.

Ce n'est qu'après avoir effectué un inventaire qu'ils jugent satisfaisant que les SPE pensent s'engager plus avant dans le processus de réglementation: on reconnaît alors le besoin de passer de la directive moins contraignante à la réglementation comme seule option pouvant discipliner l'industrie (Goldbloom, 1976). À ce chapitre, le ministre du MAM, qui régit les SPE, propose en 1976, une série de règlements, dont un spécifique aux rejets à l'égout, en plus de divers projets de règlements industriels¹⁷⁸ qui vont s'appliquer d'abord au niveau national. Le moment est crucial puisqu'une élection provinciale est en vue et que l'opposition critique périodiquement le laxisme du Ministre en poste.

La logique du plan Yamaska n'a alors pas grand chose à voir avec la logique de la réglementation environnementale favorisée par les SPE. En fait, l'équipe du plan avait une perspective plus large quant à la réglementation puisqu'il était déjà question d'y ajouter des incitatifs économiques. Ainsi, elle proposait l'introduction d'une redevance industrielle, conformément au principe du pollueur-payeur soulevé en conclusion du plan Yamaska (OPDQ, 1972a). La volonté de compléter la réglementation par des incitations économiques est d'ailleurs reprise plus tard par Jones (1978) qui retient l'idée que le réseau municipal doit continuer à assurer un pré-traitement des effluents industriels dans le cadre d'un plan d'ensemble.

Toutefois, pour un gestionnaire de réseau, l'imposition d'un coût spécifique applicable uniquement à l'industrie a pour effet d'exposer le réseaux à la critique. L'industrie exige en

viandes, huit, la mise en conserve, sept, la métallurgie et une, les produits chimiques.

¹⁷⁸. Le dossier déposé par le ministre Goldbloom auprès du Conseil des ministres le 2 avril 1976, fait état de 11 règlements à être adoptés en 1976, plus quatre autres à être déposés à la Chambre des communes du Québec. En ce qui a trait aux secteurs industriels visés dans un premier temps, on note le secteur des productions animales (susceptible d'affecter particulièrement les industries du bassin Yamaska), les raffineries de pétrole (l'est de Montréal est particulièrement ciblé), les papeteries (les «régions-ressources» sont particulièrement visées) (Goldbloom, V., *Programme de réglementation des Services de*

effet un réseau en parfaite condition afin de ne pas subir les effets d'une tarification indue (articles de presse, 1976). L'application de redevances industrielles est alors critiquée sur la base des nombreuses fuites de réseau qu'on remarque depuis quelques années. L'équipe du plan Yamaska en avait d'ailleurs relevé un certain nombre dès le début des années 1970 (OPDQ, 1972a)¹⁷⁹. Imposer une redevance pour service rendu c'est s'exposer à une demande de qualité de service qu'on n'est pas certain de pouvoir offrir.

Les SPE, et le MENVIQ récemment constitué, chercheront plutôt à s'allier avec les industries en place, une approche qui se généralise au Québec. Cet arrangement prendra la forme d'ententes individuelles avec chaque industrie. Ces ententes seront formalisées sous la forme du Programme d'assainissement des eaux (PAE) dans le but de préciser les modalités de raccordement au réseau urbain. Essentiellement négociées à la pièce et non coercitives, ces ententes permettent de préciser certains ajustements nécessaires au territoire, à savoir la ségrégation préalable des eaux rejetées en réseau ou les efforts de pré-traitement directement au niveau de l'industrie (voir MENVIQ, 1981, *Programme d'assainissement des eaux, assainissement industriel*). Cette approche domine dans la mesure où, en 1988, 86 établissements industriels sur 111¹⁸⁰ localisés au sein du bassin de la Yamaska appliquent un tel programme, date où le MENVIQ renouvelle cette approche sous la forme d'Attestation d'assainissement (MENVIQ, 1988a)^{181,182}. Cette approche, qui rejoint d'abord les industries

protection de l'environnement pour l'année 1976, dossier au Conseil des ministres, 1976, 11 p.).

¹⁷⁹. Des études préalables à l'implantation de stations d'épuration sont réalisées de manière à optimiser le traitement des eaux usées. On veut éviter le problème des eaux «parasitaires». En 1982, un premier décret sera déposé relativement à la réalisation des ouvrages d'assainissement (AQTE, 1982), puis cette préoccupation sera reprise dans les versions ultérieures de 1987 et 1989 (art. 2.1) du *Cadre de gestion relatif à la réalisation des projets municipaux du Programme d'assainissement des eaux* du MENVIQ.

¹⁸⁰. Sept établissements réaliseront un tel programme entre 1988 et 1990, onze PAE sont à venir en 1990, sept autres seront considérés non essentiels.

¹⁸¹. Dans le contexte plus précis des industries riveraines au Saint-Laurent, le champs mixte de juridiction fédéral-provincial donnera lieu à l'institution de programmes spécifiques au fleuve qui feront écho aux autres grands bassins canadiens. Il y aura ainsi le Plan d'action Saint-Laurent (1989-1993), puis Saint-Laurent Vision 2000 (1993-1998) qui s'étend vers les affluents du Saint-Laurent dont la Yamaska. Quatre industries seront alors visées par ce programme, une à Saint-Alphonse-de-Granby déversant dans le bras de la Yamaska Nord, deux à Bromont qui utilisent le réseau municipal et une à Lac Brome qui évacue ses eaux par le biais d'un réseau municipal (SLV 2000, *Les établissements industriels*, faits saillants, Gouvernement du Québec et Gouvernement du Canada, 1995). Une troisième phase au plan d'action Saint-Laurent est annoncée en mai 1998, mais aucune précision n'est donnée quant au suivi de nouvelles industries.

les plus polluantes sur le territoire, permet ainsi de consolider la présence industrielle au sein des villes tout en leur permettant un accès au réseau municipal pour atténuer les externalités découlant de leur présence.

La gestion de l'eau au sein de la ville doit se plier aux exigences particulières de la présence industrielle. Ne pouvant se résoudre à trop contraindre l'industrie, mais ne pouvant pas non plus offrir un service public sans que celle-ci fasse un effort de son côté afin de ne pas mettre en péril le fonctionnement des stations d'assainissement, les SPE opéreront un compromis entre la logique de la ville (service pour attirer l'industrie, qui à son tour contribue à financer les services urbains) et sa propre logique de l'assainissement qui ne peut supporter qu'une charge fixe de pollution. Ce compromis ne sera toutefois pas sans effets sur le plan des externalités territoriales.

8.5 LES LIMITES DE L'ASSAINISSEMENT COMME PROJET D'INFRASTRUCTURE

Dans l'esprit du plan Yamaska, l'implantation ou l'achèvement d'un réseau d'assainissement en milieu urbain constitue une tentative globale d'atténuer l'impact de l'urbanisation et de l'industrialisation sur la rivière Yamaska et ses affluents¹⁸³. Prenant acte d'une dégradation souvent d'ordre esthétique, la récupération de la rivière s'inscrit par extension dans l'idéal d'une ville fonctionnelle, saine et plaisante, à l'instar de la logique fonctionnaliste des villes formulée par certains urbanistes au début du siècle ou autour des années 1940¹⁸⁴. La rivière, qui a

¹⁸² Cette politique ne sera jamais mise entièrement de l'avant. De plus, il n'y aura jamais de règlement générique visant la pollution industrielle, bien qu'un projet en ce sens a déjà été étudié (projet R-300). L'approche retenue sera plutôt celle de la multiplication des règlements ajustés selon la diversité des procédés industriels existants. C'est ainsi que l'on voit émerger de nombreuses réglementations dans les années 1980 en lieu et place d'une approche régionale ou par bassin.

¹⁸³. Il demeure que l'implantation même d'une station d'épuration a des effets perturbateurs sur le "milieu naturel". C'est dans cette perspective qu'un *Guide environnemental des travaux relatifs au Programme d'assainissement des eaux du Québec* a été réalisé (MENVIQ, 1985); guide qui faisait état des récentes préoccupations en matière de législation ou réglementation sur l'évaluation environnementale, le suivi des travaux de construction, le déboisement et l'élimination des déchets solides.

¹⁸⁴. La Charte d'Athènes qui fait une place importante aux espaces verts (Le Corbusier, 1942) aurait facilement pu intégrer l'eau sous l'angle sanitaire et récréatif. On peut dire de même des villes proposées

historiquement contribué à la constitution des villes, est dès lors «réintégrée» à l'espace urbain qui étend sa présence à la faveur de nouveaux milieux récréatifs et naturalisés.

Toutefois, dans un contexte où l'assainissement est traité comme un enjeu autonome de la dynamique du bassin contrairement à l'esprit du plan Yamaska, l'attention tend à se concentrer sur l'objet technique que constitue l'ensemble du réseau d'assainissement. L'attention des SPE, puis celle du gouvernement, est donc peu axée sur la question de l'efficacité de la solution adoptée en regard spécifiquement de la qualité de l'eau¹⁸⁵ en rivière. Cette séparation d'avec l'espace-rivière, le plan Yamaska tentait de la résoudre par l'introduction de critères de qualité des tronçons et d'objectifs de qualité de l'eau (OPDQ, 1972a), argument que reprend Jones (1978)¹⁸⁶ qui reconnaît un certain déplacement des buts de la Mission Yamaska. Toutefois, cette logique est mise de côté dans le contexte où l'assainissement devient en 1978-1979 un projet d'équipement généralisé des villes avec le PAEQ.

8.5.1 Les limites de conception de l'assainissement des eaux municipales

Pendant toute la durée de la mise en oeuvre du plan Yamaska, le problème qui préoccupe avant tout les planificateurs (Comité d'exécution particulièrement par le biais de ses compte-rendus) et la presse locale, doit-on ajouter, (*La Voix de l'Est* et *Le Courrier*) concerne le rythme et les conditions de mise en place des stations d'épuration des eaux usées municipales. Dans ce contexte où on se préoccupe surtout de partage financier des projets, de liaisons entre les stations et le réseau d'égouts existant, on est peu disposé à revoir les paramètres de conception des stations pensées au début du plan Yamaska.

par Ebenezer Howard en Angleterre (Hall, 1992) et F.L. Wright aux États-Unis.

¹⁸⁵. Il est révélateur de voir à travers la documentation que l'assainissement tel que prévu n'était jamais remis en cause dans ses fondements par les concepteurs. De leur côté, les villes n'ayant pas un pouvoir propre de contre-expertise engageaient des firmes d'ingénierie qui au plus, pouvaient bonifier les solutions envisagées par l'État, mais jamais remettre en cause l'approche générale d'assainissement municipal au profit, par exemple, d'un autre mode de gestion de la ville.

¹⁸⁶. Jones (1978) lorsqu'il analyse le contenu du plan propose une révision des infrastructures ajustées selon les divers tronçons de rivières. Toutefois, il ne s'aventure pas à lier des objectifs précis de qualité en rivière avec l'effet anticipé des infrastructures qu'il propose.

Ce n'est qu'à la suite de l'implantation d'un certain nombre de stations et quelques années après la fin du plan Yamaska (près de 10 ans) que le problème de l'opération se pose. Il faut dire qu'en 1984-1985, c'est à peine 6,9 p.100 de la population du Québec qui est desservie par une station d'épuration respectant les prérogatives du programme national mis de l'avant en 1978-1979 (Gouin, 1990). Par contre, les stations de Granby et Saint-Hyacinthe font partie du premier groupe de stations opérationnelles à l'instar du programme formulé en 1970 par la REQ. En effet, l'imposition d'une structure nationale de promotion, de financement et de suivi des travaux (la Société québécoise de l'assainissement des eaux ou SQAE) n'a pas eu d'implication importante quant à la révision du programme d'assainissement. Ainsi, parmi les principaux projets entrepris avec l'assistance de la SQAE, on compte Granby (20,12 millions engagés en 1984) et Saint-Hyacinthe (13,08 millions de dollars engagés en 1984 - les travaux devant être complétés en 1987)¹⁸⁷. L'effort gouvernemental, par le double biais du MENVIQ qui évalue la conformité environnementale des stations et de la SQAE sous l'égide du MAM qui en assure le financement et le suivi, se limite ainsi à la planification prévue avant le plan Yamaska et cela de manière indépendante à l'identification de critères de qualité en rivière qui devaient être mieux liés dans la perspective du plan Yamaska (OPDQ, 1972a).

La séparation du programme d'assainissement de l'évaluation de la qualité des rivières fait en sorte que près de 25 ans après la réalisation des premières études de la REQ, le bassin sera effectivement bien doté en infrastructures d'assainissement. En 1996, on compte sur le territoire du bassin 32 stations d'épuration, dont 26 sont gérées directement par une municipalité, six ayant conclu des ententes municipales en groupe de deux ou trois entités et gérant l'assainissement de manière conjointe (d'après les données du MAM, liste des projets, 1997b)¹⁸⁸. Le fait de se fixer sur le programme des infrastructures renforce la croyance en une

¹⁸⁷. Le troisième projet en importance engagé auprès de la SQAE dépasse de peu les huit millions de dollars et les sommes engagées pour les autres projets sont pour chacun inférieures à deux millions de dollars (SQAE, 1985). Le cas de la CUM est toutefois exclu de ce bilan, celle-ci gérant elle-même le financement de ses ouvrages.

¹⁸⁸. La progression du développement de l'assainissement est le suivant : huit stations implantées entre 1983 (date de la première mise en opération) et 1985, incluant celle de Granby (desserte actuelle estimée à 57 374 hab.), 17 stations entre 1986 et la fin de 1990 (desserte estimée à 71 990 hab. en 1996); six stations mises en service entre 1991 et la fin de 1995 (desserte estimée à 4475 hab. en 1996), et une dernière en 1996 (desserte estimée à 4903 hab. en 1996). D'autres projets, quoique marginaux sont à

efficacité de gestion puisque l'on se réfère souvent, lors de présentations publiques, au succès de l'implantation des stations. Ainsi, lors du récent et premier symposium québécois sur l'eau, il n'est pas étonnant d'entendre que d'ici l'an 2000, les réseaux d'égouts qui desservent environ 92 p.100 des habitants (900 municipalités) doivent être complétés par une station d'épuration dans 98 p.100 des cas (Ministère du Conseil Exécutif, 1997). Tout comme pour l'alimentation en eau, la majeure partie de l'espace québécois sera mis en réseau par l'assainissement.

Ce succès global sur le plan des infrastructures masque toutefois mal le fait que le réseau demeure limité dans sa conception à cause d'un intérêt limité porté à l'état de la rivière. En effet, un examen plus précis concernant le bassin Yamaska révèle une conception contingente aux problèmes perçus au moment même de l'implantation des stations d'épuration, sans qu'il n'y ait eu révision des paramètres de conception. Ainsi, les solutions avancées lors du plan Yamaska se limitent essentiellement à un contrôle de la DBO (demande biochimique en oxygène), un paramètre qui traduit le niveau d'activité bactérienne dans l'eau¹⁸⁹. Il n'est donc pas étonnant que la majeure partie des municipalités du bassin (d'après les données du MAM, liste des projets, 1997b) soit dotée d'étangs aérés (plus quelques fosses municipales) dont la fonction première consiste justement à limiter la charge de pollution évaluée selon ce paramètre. Des villes comme Acton Vale, Waterloo et Valcourt notamment, devaient se limiter à un système d'étangs aérés¹⁹⁰. Comme on privilégiait ce paramètre de la DBO pour ces municipalités, il devenait superflu pour elles d'implanter un traitement plus avancé.

Dans le cas des principaux centres urbains, l'effort d'assainissement est plus élaboré, à savoir des traitements par boues activées à Saint-Hyacinthe et à Granby (implantés au début des années 1980). Pour les principales municipalités du bassin, on est en effet plus sévère sur le taux de réduction de la charge en DBO compte tenu que cette charge est multipliée par la

venir dans le cadre du PADEM. Pour ce qui est des principaux centres urbains, la séquence est la suivante: Granby (1984), Acton Vale (1985), Bromont (1985), Waterloo (1985), Valcourt (1985), Cowansville (1986), Farnham (1986) et Saint-Hyacinthe (1987). Celle de Saint-Césaire a été implantée à la fin 1996, début de 1997.

¹⁸⁹. On établit des pourcentage de rendement qui vont de 80 à 95,5 % (OPDQ, 1972a) pour les principales municipalités du bassin.

¹⁹⁰. On comptait implanter un traitement secondaire à Action Vale, Valcourt et dans 44 autres

population en réseau (voir OPDQ, 1972a). Dans le cas de Granby, celle-ci devait ajouter une étape de déphosphatation à la séquence de traitement - ajout de l'alun comme floculant-coagulant - mais seulement à partir des années 1990 afin de contrôler le phosphore, un problème pourtant reconnu dès la conception du plan Yamaska (OPDQ, 1972a). Enfin, deux autres municipalités procèdent à un type de traitement différent. Il s'agit de Farnham et Cowansville qui ont recours à des biodisques¹⁹¹ ou à un fossé d'oxydation, une technique développée dans les années 1950. Dans ces cas, aucune révision majeure n'est intervenue par rapport à ce qui était prévu au début des années 1970 dans le cadre du plan Yamaska (OPDQ, 1972a)¹⁹².

Ceci dit, les paramètres de conception (DBO, parfois phosphore) demeurent fort limités en regard de la vingtaine de paramètres de qualité que le plan Yamaska considère comme éléments liés à des objectifs potentiels de qualité des eaux pour les rivières (OPDQ, 1972a)¹⁹³. Cet écart pourrait d'abord être expliqué par la reconnaissance qu'une amélioration du contrôle des MES et des coliformes réduit indirectement les métaux lourds et les organismes pathogènes. Cela est reconnu à la fin des années 1970 mais n'était pas exposé comme argument justifiant l'approche retenue au début des années 1970. Second argument, il y a la méconnaissance de la présence de ces contaminants soit à cause des limites de détection, soit à cause de l'absence de mesure spécifique développées à cet effet. Cet argument ne résiste pas à la lumière des propositions du plan Yamaska qui reconnaît déjà un bon nombre de paramètres de qualité (plus d'une vingtaine) qui ne seront pas retenus comme critères de conception des stations. Ce n'est donc pas une question a priori de méconnaissance des

municipalités secondaires (OPDQ, 1972a, p.308).

¹⁹¹. La technologie des biodisques était populaire aux États-Unis alors que dans le contexte de la crise du pétrole du début des années 1970, et que leur consommation d'énergie s'avérait moindre que pour les autres techniques (AQTE, 1987).

¹⁹². On doit dire également les paramètres de la DBO et du phosphore choisis pour mesurer les problèmes majeurs associés aux rejets urbains sont pratiquement les mêmes que ceux qui ont été utilisés pour mobiliser l'attention de la Commission mixte internationale (CMI) à la fin des années 1960 dans les Grands Lacs.

¹⁹³. On peut aussi souligner l'écart qui existe avec le *Règlement sur l'eau potable* (Q-2, r.4.1) qui stipule le respect de pas moins de 40 normes différentes (substances chimiques organiques et inorganiques, simples et complexes, et radioactives) au début des années 1980. L'exigence à l'entrée du réseau est donc très éloignée de celle à la sortie du réseau pour une même ville.

enjeux de la qualité de l'eau, ni d'une synthèse raisonnée de la qualité de l'eau à quelques indices intégrateurs.

En fait, la raison de ce nombre limité de paramètres pour la conception des ouvrages se trouve plutôt du côté des arguments de la gestion économique du réseau. Il y a d'abord le fait qu'un nombre limité de paramètres permet de répondre à moindre coût aux objectifs de desserte (service continu, égalité du service pour tous, entretien régulier)¹⁹⁴. Également, un nombre limité de paramètres permet de réaliser éventuellement des économies d'échelle (achats en gros de matériaux, contrats, etc.) pour une technologie connue. Enfin, il est plus facile de contrôler les coûts d'une solution répondant à un nombre limité de contraintes que de s'aventurer à gérer de nouvelles technologies d'assainissement et plus encore des modes de gestion alternatifs. Une série d'arguments auxquels le MAM notamment est probablement sensible à cause de son rôle de contrôleur des finances municipales comme le révèle une étude qu'il réalise concernant les finances municipales en prévision de la mise en œuvre du plan Yamaska dès le début des années 1970 (OPDQ, 1972b).

Une fois les paramètres de conception des stations d'épuration fixés par les planificateurs, l'évaluation des efforts consentis en cette matière est aussi limitée à une capacité de traitement pré-déterminée. Ainsi, l'évaluation réalisée par le MENVIQ au début des années 1990 doit se limiter à des paramètres pouvant être contrôlés par les stations conçues dans les années 1960 et 1970: DBO₅, matières en suspension (MES), phosphore, coliformes et débordements¹⁹⁵. Dans ces derniers cas, les coliformes sont rarement évalués alors que les débordements sont analysés essentiellement par rapport aux conditions normales d'opération; les pluies extrêmes que le réseau ne peut capter ne sont pas considérées. Rappelons que l'analyse faite par Jones (1978) à ce sujet dans le contexte du plan Yamaska, bien que n'étant pas précise quant aux paramètres de conception des stations, soulevait le besoin de préciser avant tout les critères de

¹⁹⁴. Ceci à l'instar du *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout*, Q-2, r.7. qui lui-même permet de bonifier à peu de choses près le règlement en vigueur dans les années 1970.

¹⁹⁵. Les MES (qui peuvent contenir divers métaux lourds) ne sont pas évaluées systématiquement lorsqu'il est question de traitement par étangs aérés, type de traitement qui domine dans le bassin Yamaska et dans l'ensemble du Québec. Les MES sont plus fréquemment mesurées dans le cas des

qualité de la rivière à partir desquels on se devait de revoir les choix techniques. Cette dernière approche suggérée en fin de plan (fin des années 1970) n'a évidemment pas été retenue compte tenu de l'attention portée à l'implantation à la pièce des stations.

Alors que toutes les stations implantées dans les années 1980 dans le bassin de la Yamaska reçoivent un avis individuel de conformité attestant du bon fonctionnement des stations mises en place en fonction de ces paramètres (voir évaluation de 1995 réalisée par le MAM, 1997c), l'impact ultime de l'assainissement demeure sous-évalué. En effet, en limitant l'assainissement à un contrôle efficace de la DBO, on devait laisser de côté le contrôle de tout un ensemble de paramètres dont plusieurs étaient connus dans les années 1970 (OPDQ, 1972a). L'effet global de l'assainissement demeure donc mitigé pour Primeau et Grimard (1990a; 1990b) qui reconnaissent certes quelques améliorations, mais également une dégradation de l'état de la rivière Yamaska que l'on peut noter pour des paramètres qui n'ont pas été retenus pour la conception des stations d'épuration. Ainsi, en conclusion pour l'ensemble du bassin Yamaska:

«Cette dégradation se manifeste surtout au niveau des substances nutritives (diverses formes d'azote et de phosphore) et des métaux lourds.>>, alors que <<les stations d'épuration urbaines, de leur côté, ont surtout permis des améliorations locales et cela au niveau des odeurs, des débris flottants, de l'azote ammoniacal et des coliformes fécaux.» (Primeau et Grimard, 1990a, p.96).

Si les paramètres de qualité d'eau de rivière intègrent des composés comme les métaux lourds et les pesticides, les paramètres de conception des stations d'épuration de leur côté sont limités et fixés dans l'infrastructure¹⁹⁶. De fait, l'assainissement tel que conçu dans les années 1970 n'a pas été pensé pour éliminer les composés toxiques inorganiques (métaux lourds) connus pour une bonne part à l'époque, les organismes pathogènes peu reconnus hors des

stations de traitement physico-chimique comme celle de la CUM.

¹⁹⁶. L'effet environnemental des stations est aussi limité si on considère l'aspect énergétique des infrastructures. Comme l'ont souligné Blais *et al.* (1995), le traitement par boues activées (conventionnelles ou à aération prolongée) constitue le procédé qui consomme le plus d'énergie, suivi en second lieu des étangs aérés, traitements particulièrement favorisés par le PAEQ et dans le cas du bassin Yamaska. Leur extrapolation en terme de bilan énergétique pour l'ensemble du PAEQ qui révèle une nouvelle consommation annuelle de 690 GWh, représente toutefois environ 0.48 % de la consommation

usines de transformation de la viande (virus et parasites) ou les composés organiques complexes dont certains étaient connus (ex. HAP) (voir critères de qualité d'eau de OPDQ, 1972a). Ceci témoigne d'une capacité et d'une volonté limitées de la logique urbaine des réseaux d'assainissement en regard de son arrimage à l'espace-rivière.

Cette absence de prise en compte fait en sorte qu'à la fin des années 1990, on se questionne sur les options de traitements compensatoires pouvant atténuer certaines des externalités non gérées par le réseau d'assainissement. À titre d'exemple, il y a ce débat autour de la désinfection des rejets urbains. La solution la plus connue et la plus couramment évoquée consiste à ajouter du chlore en fin de procédé. Cette option n'est cependant pas sans effets puisqu'elle serait à l'origine de la formation de résidus toxiques pour la vie aquatique (Environnement Canada et Santé et Bien-être social Canada, 1993). La désinfection à l'ozone, seconde option, est pour sa part susceptible de générer des sous-produits d'oxydation toxiques, sans compter les coûts très élevés de son implantation. Enfin, l'utilisation du rayonnement ultra-violet susceptible de réduire les virus et parasites (AQTE, 1987) comme troisième option, demeure encore fort coûteuse puisque la pénétration des U.V. est relativement faible dans la colonne d'eau, ce qui dans le cas des grandes municipalités nécessite le stockage préalable du volume à traiter. Dans le contexte de la consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec (1999), la position du ministère de l'Environnement face à ce problème révèle encore une approche à la pièce alors que l'on reconnaît par ailleurs l'impact négatif d'une chloration des eaux usées appliquées à toutes les stations¹⁹⁷. Cet exemple souligne l'effet non durable d'une solution massive implantée sans réelle révision des paramètres de conception à l'instar de la logique urbaine qui se préoccupe avant tout des contraintes des villes, à savoir dans le présent cas le financement des infrastructures.

totale d'énergie hydroélectrique du Québec en 1996 selon les données d'Hydro-Québec (1997).

¹⁹⁷. Ministère de l'Environnement du Québec (MENV), *Position du Ministère de l'environnement sur la désinfection des eaux usées traitées*, Direction générale de l'environnement, janvier 1999, 13 pages, déposé au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement.

8.5.2 Les limites d'opération de l'assainissement des eaux municipales

En misant sur l'implantation des stations, le MAM et les SPE devaient s'engager dans un cheminement critique où ils ont dû intervenir dans le but de renforcer le réseau lui-même en contrôlant mieux les effets des précipitations sur le réseau, puis en limitant les sous-produits liés à la technologie choisie. Cette section présente certains des problèmes liés au renforcement de la logique de réseau dans la gestion de l'assainissement.

Lorsque les premières stations d'épuration sont mises en place, le premier problème qui se présente concerne le drainage des eaux en milieu urbain. On doit rappeler ici que le réseau est conçu de manière à capter un certain volume instantané d'eaux usées afin de répondre à un calcul coût-efficacité précis. Bien qu'un facteur de sécurité soit considéré dans la conception, l'extension des raccordements (qui augmente le volume acheminé) et l'imperméabilisation du sol (qui accélère la vitesse d'écoulement) sont susceptibles de réduire cette marge. Déjà souligné rapidement au sein du plan Yamaska, ce problème est soulevé à nouveau par Jones (1978) qui rappelle que les eaux pluviales sont porteuses d'une charge de contaminants liée aux «égouts pluviaux» lors de la fonte des neiges et des orages. Ce problème est particulièrement associé aux réseaux combinés, dont celui de Waterloo où 90 p.100 du réseau est de ce type.

Facteur perturbateur au fonctionnement normalisé du réseau, non prévu dans le cadre du plan Yamaska, les surverses sont susceptibles d'entraver l'objectif de qualité visé au niveau de la rivière. Compte tenu des prévisions démographiques très optimistes réalisées à l'époque du plan (OPDQ, 1972a), le problème de débordement semble avoir été assez bien contenu au sein des principales municipalités du bassin de la Yamaska. Une évaluation récente révèle en effet que les volumes non traités sont généralement sous la barre des 5 p.100¹⁹⁸ ce qui est reconnu comme très satisfaisant par le MENVIQ et le MAM¹⁹⁹. L'expansion démographique

¹⁹⁸. Bromont a toutefois connu plusieurs années avec d'importants débordements attribuables à un mauvais fonctionnement de la station (on parle de volume équivalant à près de 15 p.100 du volume à traiter). En 1995, c'est 13 p.100 du volume normal qui n'était pas traité (MAM, 1997c).

¹⁹⁹. Cela est évidemment fonction des fluctuations climatiques, difficiles à prévoir à long terme (voir

a été, il est vrai, fort limitée entre 1971 et 1996 (voir MENV, 1999), ce qui fait que l'effet perturbateur d'un tel facteur a été lui aussi limité²⁰⁰.

Au printemps, la fonte de la neige est un autre facteur perturbateur du réseau. Le choc «acide» reconnu sur le plan de la vie aquatique amène le MENVIQ à militer pour une politique de gestion des neiges souillées dès 1988 au moment où il révisé sa politique d'assainissement (urbain, industriel et agricole) (MENVIQ, 1988b). Compte tenu du fait que de nombreuses stations ne sont pas encore implantées, la politique n'est activée que vers 1995. A ce moment, ce sont les stations qui ont le moins de problèmes d'opération qui peuvent s'avancer à mettre de l'avant un plan de gestion des neiges souillées tel qu'il leur est demandé²⁰¹.

Dans ce contexte, les villes du bassin Yamaska ayant réalisé plus tôt l'assainissement urbain sont parmi les premières à répondre à cette politique. Les principales municipalités du bassin de la Yamaska (Saint-Hyacinthe, Cowansville, Valcourt et Waterloo) ont ainsi été parmi les premières villes du Québec à avoir déposé dans les années 1990, un plan de gestion pour autorisation auprès du Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF)²⁰² (ministère qui succède au MENVIQ et aux SPE). Dans le cas de Granby, un plan devait être déposé peu après (MEF, 1995c). Pour les municipalités, celles-ci se trouvent engagées vers un assainissement «total» alors qu'on ne peut pas remettre en cause l'effort d'assainissement déjà consenti.

Environnement Canada, tome 5, 1997).

²⁰⁰. De l'avis de plusieurs ingénieurs, le problème de débordements implique des investissements majeurs, qu'il s'agisse d'ouvrages de rétention, de l'implantation de chaussées poreuses régularisant la circulation de l'eau en milieu urbain ou d'une gestion en temps réel de manière à optimiser l'écoulement des eaux en réseau (Charron *et al.*, 1996).

²⁰¹. Un certificat d'autorisation est désormais exigé pour les modes d'élimination des neiges souillées en milieu urbain. Le MEF vise d'abord les municipalités de plus de 25 000 habitants, puis de 10 à 25 000 habitants et de moins de 10 000 habitants. Ce dernier se réserve le droit d'accepter ou non, un plan de gestion de la neige et un mode d'élimination jugé adéquat en regard des rivières (décret [Q-2] D.1073-97).

²⁰². Le MEF a intégré en 1995 la fonction faunique du MTCP et du MLCP à l'environnement.

Avec l'implantation d'un traitement centralisé des eaux urbaines, l'assainissement n'est pas encore tout à fait complet. En effet, une nouvelle question se pose pour les villes. Comment gérer les sous-produits liés au traitement des eaux usées. Les villes sont ainsi aux prises avec une pollution résiduelle qu'il s'agit d'éliminer de manière efficace pour être conforme à l'objectif de l'assainissement «total». Ce problème n'émerge que dans la mesure où l'assainissement se généralise comme option de gestion des eaux urbaines²⁰³.

À mesure que les municipalités prennent conscience de ce problème quelques années après le plan Yamaska²⁰⁴ deux options tendent à s'imposer : la récupération des sous-produits de l'assainissement (boues d'épuration, cendres le cas échéant) et leur incorporation productive par le biais d'une valorisation organique, ou leur élimination à l'intérieur d'un espace alloué spécifiquement à cette fin. La logique de l'assainissement n'avait pas prévu, ni proposé une manière de gérer cet enjeu au moment de son implantation.

L'élimination est traditionnellement favorisée. Moins coûteuse, de nature technique simple, il est facile de gérer cette option. Toutefois, les villes anticipent des coûts supplémentaires de gestion dans la mesure où de nouvelles restrictions s'imposent quant à la localisation et à l'opération des sites d'enfouissement (L.E.S.)²⁰⁵. On pense donc à la valorisation et à l'«exportation» des boues urbaines vers le territoire agricole, aspect que le plan Yamaska aurait pu soutenir.

Par delà la volonté de mieux intégrer les résidus urbains, il y a la contrainte de l'ajustement technique et économique. En effet, il y a d'abord les contraintes sanitaires imposées aux produits agricoles qui rendent plus difficiles cet échange. Une évaluation d'une trentaine de cas dans les régions de l'Estrie et de la Montérégie (incluant le bassin Yamaska) révèle notamment

²⁰³ Pour l'ensemble du Québec, on anticipe ainsi la production de 180 000 tonnes de matières sèches annuellement à la fin du PAEQ (Conseil de la conservation de l'environnement, 1994).

²⁰⁴ Le plan Yamaska n'aborde pas cette problématique alors que son attention se limite à l'implantation de l'assainissement (voir OPDQ, 1972a). Ce problème n'est pas non plus soulevé par Jones (1978) lors de la révision du plan Yamaska.

²⁰⁵ Les L.E.S. et les conditions d'opération sont soumises à l'autorisation du MEF en vertu du Règlement qui vise le contrôle des déchets solides.

la présence de certains métaux lourds excédant les teneurs souhaitables ou maximales à la valorisation des boues (voir Vasseur *et al.*, 1996; 1995)²⁰⁶. La tentative de reporter le coût résiduel de la gestion des eaux urbaines vers le milieu agricole demeure limitée par la demande imposée, par ailleurs, au milieu agricole de livrer des produits acceptables selon les critères sanitaires définis en bonne partie par les villes²⁰⁷. Cet ajustement de la logique urbaine face à l'espace rural demeure ainsi problématique.

Cette difficulté d'ajustement, qui révèle une attention trop axée sur l'implantation des stations laissant de côté certains coûts indirects de l'assainissement, favorise actuellement le développement d'une nouvelle filière d'infrastructures²⁰⁸ qui tentent de mieux lier ces deux espaces disjoints. La logique du plan Yamaska, et les efforts de recentrage proposés par Jones (1978), n'ont donc pas réussi à infléchir la logique de l'assainissement essentiellement centrée sur son propre espace d'opération.

8.6 CONCLUSION

La gestion de l'eau, pensée en fonction des paramètres de la ville, introduit une configuration territoriale particulière. D'abord, il y a le fait que la gestion de l'eau en ville s'articule essentiellement autour de projets de mise en réseau, qu'il s'agisse de l'alimentation comme

²⁰⁶. Le Comité consultatif de Lac-Mégantic en Estrie s'intéresse notamment à la question des boues d'épuration municipales et à leur valorisation comme option alternative à l'élimination (Vasseur *et al.*, 1996; 1995).

²⁰⁷. À ce chapitre, on peut penser que les expériences entreprises par la ville de Granby conjointement avec deux firmes privées en 1997 serviront de cas critique dans la mesure où Granby demeure le centre le plus industrialisé du bassin avec Saint-Hyacinthe (Lapierre, B., «Valorisation des boues: Granby appuie deux projets issus du privé», *La Voix de l'Est*, 16 juillet 1997, p.45). La ville de Cowansville moins problématique à ce chapitre, participe également à l'effort de rationalisation de l'usage des boues par le biais d'essais de techniques de compostage préalables à la valorisation des boues (Loubier et Poulin, 1996).

²⁰⁸. À ce chapitre, les expériences entreprises par la ville de Granby conjointement avec deux firmes privées en 1997 (Lapierre, B. "Valorisation des boues: Granby appuie deux projets issus du privé", *La Voix de l'Est*, 16 juillet 1997, p.45) et Cowansville qui participe à des essais de techniques de compostage préalables à la valorisation des boues (Loubier et Poulin, 1996) constituent des exemples de cette nouvelle avancée des technologies urbaines.

service à l'intrant de la ville ou de l'assainissement comme extrant. La régulation sectorielle liée à l'espace-ville s'articule à même la logique de mise en réseau.

Ensuite, l'espace-ville impose ses propres limites, soit celles qui sont définies à même la tension entre le réseau et les frontières municipales. Cette tension implique dans le cas du plan Yamaska, deux sous-régulations. L'une est axée sur la ville et gérée par le MAM, l'autre est articulée à partir des réseaux et gérée par les SPE (puis le MENVIQ, le MEF et le MENV). Dans ce contexte, le MAM réussit à imposer le respect des frontières urbaines lors de la conception des projets de régulation de l'eau. Seuls les projets de fusion municipale comme à Saint-Hyacinthe pourront donner lieu à une expansion planifiée des réseaux d'alimentation par delà les anciennes frontières urbaines. La logique ensembliste défendue par le plan Yamaska doit se plier à l'espace urbain tel que défendu par le MAM.

L'espace urbain est générateur d'une logique d'un double réseau qui présente certaines similarités, mais aussi quelques différences. Sur le plan structurel, les deux réseaux se confrontent à l'espace urbain. Dans les deux cas, les frontières municipales définissent l'ampleur des projets par delà la volonté de régionalisation de ces services par les SPE (8.1 et 8.3). Également, le MAM et les SPE sont centrés sur une logique de l'offre d'infrastructure, négligeant l'élément qualitatif que les critères de qualité d'eau en rivière auraient pu faire émerger à l'instar de la logique ensembliste défendue par le plan Yamaska. Les conflits entourant l'implantation des réseaux se soldent alors par un gain du MAM concernant l'alimentation et un gain des SPE concernant l'assainissement, bien que dans les deux cas on n'ait pas réussi un arrimage avec l'état de la rivière. Ce découpage institutionnel qui marque le réseau se traduit alors par des externalités produites à même le réseau ou en aval de celui-ci.

Dans le cas de l'alimentation en eau, la question sanitaire à l'origine de ce réseau est négligée et elle ne sera remise à l'agenda politique que plus tard, après la fin du plan Yamaska et dans un contexte où la santé publique devient un enjeu lié aux questions d'environnement (8.2). Ainsi, les questions touchant la qualité du réseau sont le produit d'une implication plus soutenue de la part des acteurs institutionnels chargés du suivi de la santé publique (MSSS et

Santé Canada) qui révisent les critères ou normes établis en parallèle à l'extension des réseaux et à la sophistication des traitements.

En ce qui a trait à l'assainissement, la politique d'implantation de l'infrastructure se traduit par une simplification des paramètres de conception, malgré la complexité de l'environnement du réseau qui n'est pas encore bien assumée (8.4). Cette économie du service est alors liée à la dynamique financière des villes, mais aussi à l'ambiguïté concernant le service offert aux usagers. À ce chapitre, c'est le rapport à l'industrie au sein de la ville qui demeure problématique. Doit-on offrir le service à tous sans réserves ou doit-on charger le coût selon la charge polluante ? Questions qui structurent en fait le débat public-privé au Québec. Entre ces deux options, c'est l'entente individuelle avec l'industrie qui est préférée au sein de la Yamaska. Moins risquée, elle est aussi plus prévisible sur le plan de la gestion (8.5).

En matière de gestion de l'eau, la régulation urbaine limite l'intégration ville-bassin comme le démontrent d'une part l'extension des réseaux, puis leurs propres externalités. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de voir se multiplier les efforts compensatoires aux réseaux, qu'il s'agisse d'une nouvelle technologie de traitements réduisant les effets en aval des réseaux (ex. assainissement) ou d'une gestion plus serrée des produits ajoutés à l'eau pour en normaliser la qualité (ex. alimentation). Par delà le plan Yamaska, nous notons que l'intégration avec les caractéristiques propres des rivières, avec les projets de régularisation ou encore avec les politiques agricoles reste à faire alors que la gestion de l'eau dans les villes demeure avant tout structurée par la gestion des réseaux.

CHAPITRE 9 LE MAC, LE MTF ET LA GESTION DE L'EAU EN MILIEU RURAL

La mise en oeuvre du plan Yamaska a déjà révélé trois modes de territorialisation institutionnelle dominés par la planification d'ensemble supportée par l'OPDQ à laquelle se confrontent la régularisation des eaux désirée par le MRN dans le cas de la gestion des cours d'eau et les réseaux urbains soutenus particulièrement par le MAM dans le cas de l'espace urbain. Afin de compléter le profil de la gestion institutionnelle de l'eau et des résistances face à la logique ensembliste, il y a lieu de considérer l'espace rural dominé par la présence du MAC en soutien aux réseaux agricoles d'irrigation et de drainage.

Ce chapitre vise à préciser comment la régulation agricole domine l'espace rural du bassin contrairement à la tentative du plan Yamaska d'imposer un mode de gestion de l'eau fonctionnellement intégré. Dans ce contexte, nous voulons montrer comment cette régulation impose certaines modalités de gestion particulières séparées de la logique de la ville, de la région et de l'espace-rivière. On notera en particulier la puissance de la logique industrielle agricole pour ce qui est des terres planes du bassin qui dominent une bonne partie de l'espace du bassin de la Yamaska.

Dans un contexte où l'espace rural du bassin est dominé par l'agriculture, nous pouvons voir comment la gestion de l'eau est soumise aux contraintes de la production agricole à travers les modalités de gestion de l'irrigation et du drainage des terres (9.1). Ces modalités étant définies selon les paramètres de l'espace-agricole, on pourra voir émerger un certain nombre d'externalités témoignant de l'absence d'intégration avec les autres espaces institutionnalisés du bassin (9.2), de même que les solutions évoquées dans la perspective d'une gestion dominée par l'agriculture (9.3). Enfin, le conflit concernant le contrôle de l'érosion qui met aux prises le MAC et le MTF révèle un compromis territorial articulé autour des espaces légitimes d'intervention de chacun des acteurs (9.4).

9.1 LA RÉGULATION DE L'EAU ET L'AGRICULTURE

Le plan Yamaska soulève dès le départ l'enjeu de la production agricole comme facteur structurant de l'économie du bassin. Dans cette perspective, l'irrigation et le drainage des terres sont présentés comme deux modalités de gestion de l'eau devant être prises en compte au sein de la planification d'ensemble. Le territoire, il est vrai, présente un potentiel agricole des plus intéressants (figure 21).

Dans cette perspective, il n'est donc pas étonnant de voir évoquer dès la première réunion de la Mission Yamaska les besoins particuliers de l'agriculture²⁰⁹ compte tenu que les terres planes du bassin se prêtent particulièrement bien à une exploitation intensive des sols.

9.1.1 L'irrigation absente des enjeux pour le MAC

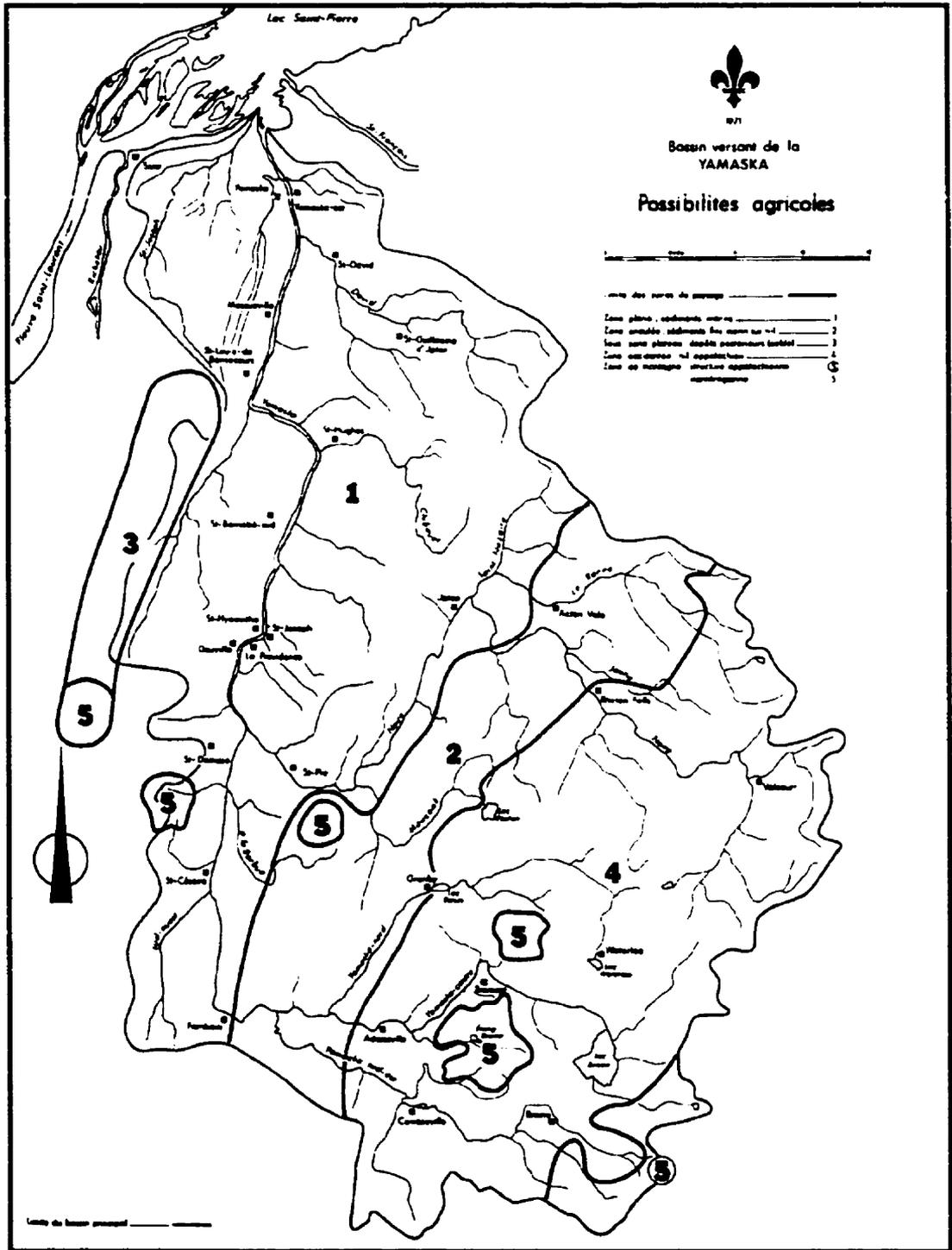
Cela dit, l'irrigation n'est pas *a priori* un enjeu majeur dans le cas du bassin compte tenu des besoins des grandes cultures présentes sur ce territoire. Comme le souligne le plan d'aménagement du bassin de la rivière Yamaska:

«Présentement, il se fait peu d'irrigation dans le bassin de la rivière Yamaska, sauf en horticulture comme moyen de protection contre le gel au moment de la floraison ou contre la sécheresse au moment de la récolte. C'est donc purement de l'irrigation de «complément», c'est-à-dire utilisée occasionnellement en cas d'urgence, qui se pratique dans le territoire.»(OPDQ, 1972a, p.287).

Cette irrigation se pratique alors surtout en bordure de la rivière Yamaska; à raison de 80 p.100 à partir des étangs de fermes et 20 p.100 à partir de la rivière.

²⁰⁹. Voir la Convocation du Directeur des eaux du MRN, M. Slivitsky, 1968, le Décret gouvernemental autorisant la formation de la Mission Yamaska en 1968, le préliminaire Mission Yamaska (1970) et OPDQ (1972a).

Figure 21
 POSSIBILITÉS AGRICOLES



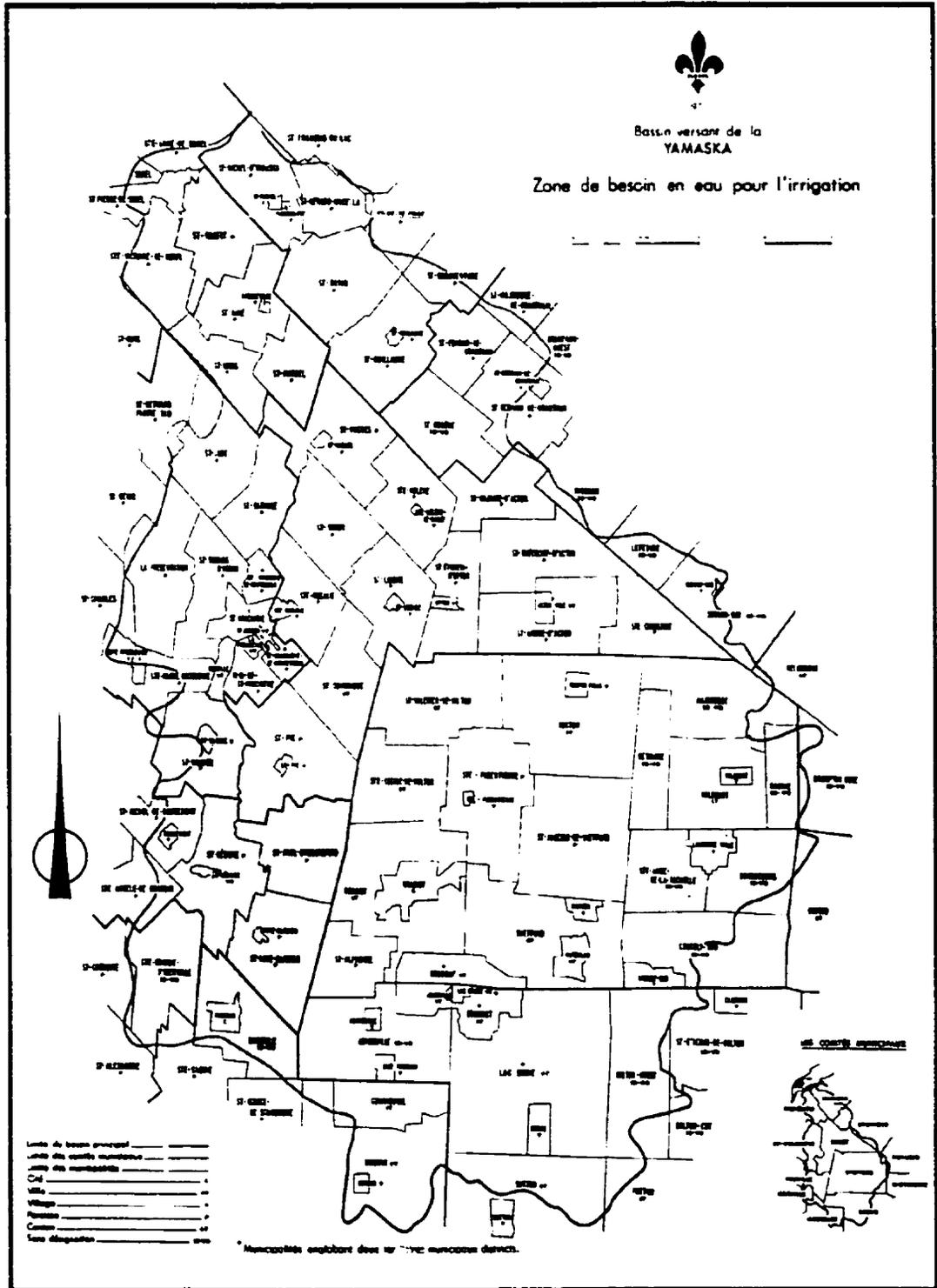
Source : OPDQ (1972a), carte n° 11.

Toutefois, les prévisions réalisées par l'OPDQ laissent présager une croissance de l'irrigation dans la partie plane du bassin (figure 22). En effet, les planificateurs font l'hypothèse d'une croissance cumulative de 10 % de l'irrigation entre 1971 et 1976, et de 20 % par la suite (jusqu'en 2001). De 113 millions de gallons impériaux par année prélevés en 1969, ceux-ci prévoyait une consommation atteignant 3240 millions de gallons impériaux par année en 2001, soit un volume irrigué de plus de 28 fois supérieur par rapport à 1969 (OPDQ, 1972a). Dans la perspective des prévisions, les planificateurs estiment que les besoins d'irrigation est essentiellement liée à la production horticole dont le marché se trouve concentré à l'intérieur et en périphérie immédiate de la région montréalaise. À partir des prévisions et en regard des terres disponibles, on peut ensuite estimer le lieu où l'irrigation devrait prendre forme.

Les travaux d'irrigation étant financés en partie par le MAC en autant que l'agriculteur en fasse la demande, l'alimentation en eau ne constitue pas un problème important. En effet, le MAC se refuse à planifier globalement un programme d'irrigation des terres contrairement à la volonté de la Mission Yamaska et des orientations du plan Yamaska. Également, le MAC peut toujours se rabattre sur la promesse des barrages-réservoirs du MRN devant être réalisés en cours de plan. Et si les barrages ne remplissent pas leurs promesses, il sera toujours temps de revoir la politique d'irrigation. Très rapidement donc, - en fait dès la mise sur pieds du Comité d'exécution en 1974- et compte tenu de la résistance du MAC, l'irrigation n'est plus considérée comme un élément lié au plan Yamaska. Jones (1978) dans l'évaluation du plan Yamaska cinq ans plus tard, soulève brièvement ce problème (moins d'un paragraphe) sans toutefois proposer une révision de cette décision de ne pas s'impliquer activement dans l'irrigation estimant qu'elle est avant tout du ressort de l'agriculture. Les prévisions relatives à l'irrigation n'étant pas remises en cause par Jones, il est par ailleurs difficile de remettre en cause l'analyse prévisionnelle de l'OPDQ qui espère toujours contrôler les pratiques sectorielles selon sa perspective de croissance optimale des activités sur le territoire.

Malgré l'intention initiale du plan Yamaska, l'irrigation sera délaissée et restera ainsi une activité marginale au sein du bassin. Aucun effort de rattrapage à la suite de la révision du plan

Figure 22
 ZONE DE BESOIN EN EAU POUR L'IRRIGATION



Source : OPDQ (1972a), carte n° 31.

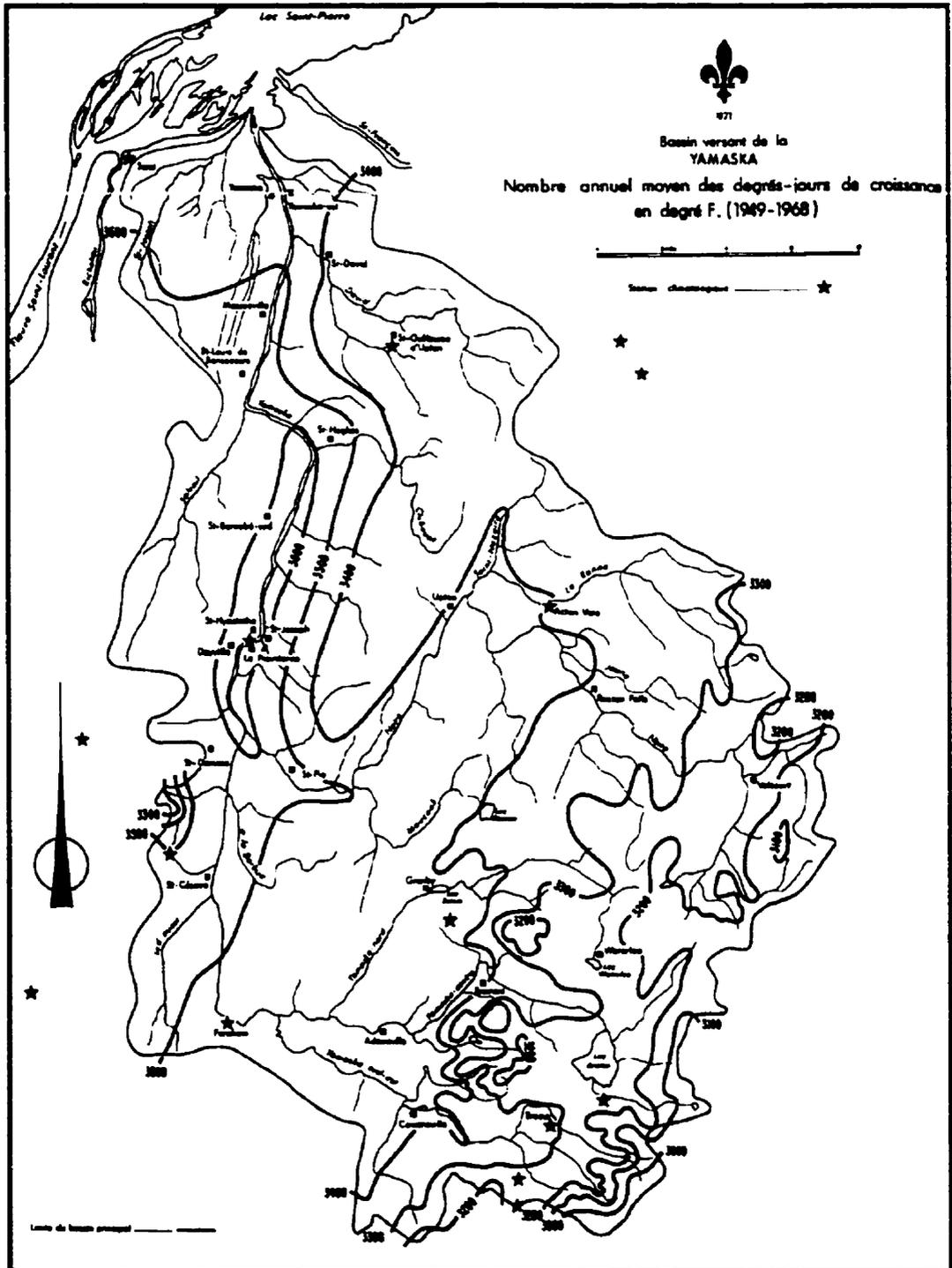
ne sera alors tenté, effort qui aurait nécessité une nouvelle analyse de la problématique de l'irrigation, une révision des prévisions de l'OPDQ et une révision également de la stratégie de régularisation en amont des besoins de l'irrigation. L'irrigation ne constitue plus un enjeu comme le révèle la situation après la fin du plan Yamaska puisqu'en 1985, à peine une trentaine de fermes ayant répondu à l'enquête statistique quinquennale concernant ce secteur ont indiqué s'alimenter en partie ou en totalité à partir d'un ruisseau ou d'une rivière du bassin Yamaska (Statistique Canada, 1986)²¹⁰. En fait, de nouvelles options qui répondent aux conditions propres à chaque ferme ont été privilégiées. C'est ainsi que se sont imposées des solutions diversifiées comme des étangs ou réservoirs d'alimentation sur les fermes, des installations fixes ou mobiles d'arrosage, qui témoignent d'un arrimage plus serré entre les solutions individuelles et le régime des précipitations du bassin.

9.1.2 Le drainage comme élément central de la régulation du MAC

Si l'irrigation est abandonnée parce qu'elle ne répond pas bien aux intérêts du MAC, le drainage des terres ou l'«assainissement agricole» comme on le nomme à l'époque, se présente par contre comme l'enjeu principal sur lequel va capitaliser le MAC. Sur le plan technique d'abord, le drainage a pour fonction d'éliminer l'excès d'eau du sol afin de hâter le réchauffement des sols au printemps et d'accélérer ainsi la croissance des plantes. Compte tenu du peu de degrés-jours disponibles pour la croissance des plantes au Québec, le drainage permet de compenser artificiellement cette contrainte «naturelle». Le bassin de la Yamaska, qui possède déjà un des meilleurs bilans en termes de degrés-jours (figure 23), est donc favorable aux grandes cultures déjà présentes sur le territoire. À l'époque du plan Yamaska, on estimait d'ailleurs qu'à peine 20 p.100 de la superficie agricole exploitée bénéficiait d'un drainage de surface adéquat (OPDQ, 1972a).

²¹⁰. Une trentaine de fermes, soit le double, utilise une autre source d'alimentation (par ex., lacs, étang de ferme, eau souterraine, etc.).

Figure 23
 NOMBRE ANNUEL MOYEN DE DEGRÉS-JOURS DE CROISSANCE
 (moyenne 1949-1968 en degrés F.)



Source : OPDQ (1972a), carte n° 6.

En concordance avec la politique de soutien agricole du MAC, les auteurs du plan soulignent l'insuffisance de l'effort déployé en matière de drainage de surface du fait que:

«Le réseau en place, de par son schéma de distribution, n'a pas été conçu suivant un plan directeur en vue de recevoir les eaux de drainage souterrain. De plus, il n'existe pas de données sur la capacité d'écoulement de ces canaux en fonction de la probabilité de submersion des cultures.» (OPDQ, 1972a, p.165).

On retrouve ainsi exprimé le raisonnement agronomique qui se préoccupe avant tout de la rationalité de l'écoulement à l'intérieur de l'espace de production agricole.

À ce chapitre, c'est le drainage souterrain qui constitue le plus récent effort de modernisation de l'espace agricole. Comme on le souligne, le drainage souterrain constitue:

«la dernière mesure d'assainissement des sols. Cette pratique, qui n'a débuté que récemment (environ 15 ans), connaît présentement une expansion considérable dans la zone agricole du bassin de la Yamaska.» (OPDQ, 1972a, p.166).

Aussi, il n'est pas étonnant de remarquer qu'entre 1964 et 1970, le drainage souterrain s'implante de façon majoritaire dans la partie du bassin où l'agriculture est la plus industrialisée et la plus étendue, soit dans les comtés de Saint-Hyacinthe (40,7 %), de Bagot (26,8 %) et de Rouville (OPDQ, 1972a). Cette expansion s'explique alors du fait que cette forme de drainage s'avère particulièrement adaptée à la production industrielle de maïs-grain qui se popularise dans le bassin, et qu'elle sied mieux à la mobilité de la machinerie caractéristique des grandes cultures (OPDQ, 1972a).

Si l'aide d'un programme de drainage vise en principe tous les agriculteurs, les drains s'avèrent surtout adaptés aux surfaces planes des grandes cultures²¹¹ et profitent ainsi aux comtés financièrement les mieux nantis (Blais, 1979), dont le comté de Saint-Hyacinthe. D'ailleurs, la

²¹¹. Vachon et Jean (1991, p.152) insistent sur le fait que l'agriculture industrielle est un produit associé aux politiques agricoles dans la mesure où: «Par ses choix et ses programme d'assistance, l'appareil gouvernemental a tracé la voie du modèle agricole productiviste...».

tendance est la concentration de la production puisqu'on note une réduction des superficies vouées aux fermes entre 1951 et 1966 alors que la valeur des produits est à la hausse (OPDQ, 1970b).

Les auteurs du plan Yamaska et le MAC souhaitent malgré tout à ce moment, augmenter la superficie cultivable même si elle demeure concentrée dans les mains d'un petit nombre de producteurs. À ce chapitre, le drainage souterrain permettrait de récupérer de :

«10 % à 12 % de terres cultivables de plus qu'avec le drainage superficiel». (OPDQ, 1972a, pp. 166-167).

L'objectif de croissance de la production industrielle est alors soutenu à la fois par le plan Yamaska et par le MAC qui poursuit cette politique depuis les années 1960 (voir chapitre 5).

Outre le fait que les auteurs du plan Yamaska reconnaissent le besoin de renouveler le réseau de drainage de surface dont la durée de vie utile est estimée à 10 ans, ceux-ci conviennent également d'encourager le drainage souterrain plus «productif». Dans cette perspective, on se rallie à l'objectif du MAC de réaliser le drainage de 10 000 nouveaux acres par année afin de passer des 11 000 acres déjà drainés à 125 000 acres drainés en 1981²¹². Le but est alors d'assister la croissance agricole afin de renforcer l'économie régionale.

Pour le MAC, bien que le nombre de drains installés totalise en longueur plus de 21 millions de pieds en 1971 (6,35 millions de mètres), soit près de 25 fois plus qu'en 1960, cela s'avère insuffisant comparativement à l'Ontario où la quantité de drains installés est trois fois supérieure. Dans ce contexte, le MAC veut accentuer le drainage souterrain par le biais de

²¹². Le coût total de ces travaux de drainage souterrain est estimé entre 15 et 20 millions de dollars, alors que le coût de remplacement pour le réseau de surface est évalué à 400 000 dollars en 1972 pour atteindre 700 000 dollars par année tel que prévu en 1981 (OPDQ, 1972a). À noter que l'effort porte donc clairement sur les cultures industrielles au sein du bassin où d'ailleurs on remarque que le revenu dépend d'abord des productions animales (81 %, dont 42 % laitières, 16,4 % ovines et 14,5 % porcines), puis dans une moindre mesure des cultures végétales et fruitières (19 % incluant surtout le maïs, puis la pomme de terre, la betterave et autres) (OPDQ, 1972a).

nouvelles formes d'aides financières²¹³ et profiter de certaines innovations techniques facilitant l'implantation de drains souterrains²¹⁴.

Si les auteurs du plan et le MAC semblent s'accorder sur le même objectif de croissance du drainage, son application fait cependant problème. En effet, l'approche du MAC, qui consiste à s'entendre individuellement avec les agriculteurs, est plus lente que prévue et conduit à des retards de mise en œuvre, ce dont se plaint l'OPDQ qui gère les fonds²¹⁵. Ce programme néanmoins soutenu par le MAC réussira d'ailleurs à absorber en 1979, 70 p.100 des sommes encore disponibles pour le plan Yamaska (OPDQ, 1979b) alors que les autres volets (régularisation, assainissement municipal) n'ont que peu de succès.

Cette présence de plus en plus importante du drainage, couplée à une baisse des sommes totales pour le plan, remettra ainsi en question le plan d'ensemble dans la mesure où de l'avis des planificateurs, cette activité relève de programmes réguliers du MAC (Comité

²¹³. L'aide se diversifie de manière à répondre à divers profils d'agriculteurs. Trois options sont proposées : un prêt sans intérêt pour des régions où l'exploitation est peu intensive; un octroi unique de 0,10 \$ le pied installé - sauf dans des régions éloignées bien spécifiques où l'octroi peut s'élever à 0,12 \$ pour les exploitants qui ont recours à l'entreprise privée; une subvention de 0,10 \$ le pied installé pour les agriculteurs qui procèdent eux-mêmes à de tels travaux de drainage (Cossette, 1972).

²¹⁴. Le drainage souterrain est facilité par l'introduction de drains de plastique en 1970 qui vont remplacer en un an 80 % des drains de terre cuite dont la production manufacturière ne s'avère pas suffisante (Cossette, 1972). La pose de drains peut également se faire sans creuser de tranchées grâce à une nouvelle charrue-taupe intégrée à un tracteur mécanique pouvant creuser jusqu'à cinq pieds et demi sous la surface. Cet appareil développé et d'usage courant en Angleterre, s'est d'abord implanté en Ontario. Bien qu'on souligne que cette machine soit plus coûteuse à l'achat, sa «capacité peut être quatre fois plus grande que celle des excavatrices conventionnelles». Elle peut également, par un rayon laser, «contrôler de façon parfaite et automatique la profondeur et la pente données aux rangées de drains». Finalement, elle nécessite «le minimum de main-d'œuvre» (Anonyme, *Bulletin des agriculteurs*, 1972, pp.41-42).

²¹⁵. Dès 1974 alors que sont créées les institutions de mise en application du plan Yamaska (Comité d'orientation et Comité d'exécution), on prévoit allouer au drainage 1,2 million de dollars (au lieu des 3,75 millions demandés). Si le MAC se plaint d'un manque de ressources pour réaliser les études préliminaires au drainage des terres (plans de drainage par ferme) (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 21 octobre 1974), l'OPDQ insiste en revanche sur le fait que le MAC «n'a pas encore démontré la relation entre le drainage des sols et la production agricole» (OPDQ, *Mémoire d'intention présenté au Conseil du Trésor*, 1974). De plus, on critique le MAC parce que les dépenses qui lui sont allouées vont d'abord aux études et non aux travaux de terrain (Comité d'orientation, compte-rendu de réunion, 31 octobre 1974). Ce qui n'empêche toutefois pas le MAC de souligner la rationalité du drainage auprès de la population du bassin (voir *La Voix de l'Est*) et des agriculteurs (voir le *Bulletin des agriculteurs* à cette époque).

d'exécution, comptes-rendus de l'année 1979; Jones, 1978) et que les autres volets évoluent selon des rythmes qui rendent impossibles une gestion intégrée planifiée du bassin dans son ensemble. La stratégie du MAC confirme de fait une opération de la gestion de l'eau essentiellement arrimée à l'espace agricole et à ses particularités. Au clientélisme qui en résulte répond donc une gestion territorialement spécialisée et articulée selon des conditions limitées d'opération propre au milieu agricole.

9.2 RIGIDITÉS DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET ENVIRONNEMENT

Alors que le drainage des terres constitue un certain succès du point de vue de l'agriculture, il s'agit d'un échec du point de vue du plan d'ensemble puisque le Comité d'exécution recommande que le drainage soit désormais administré comme programme régulier du MAC ne bénéficiant pas des fonds alloués au plan Yamaska (Rapport du président du Comité d'exécution au Comité d'orientation. *Plan d'aménagement des eaux du bassin versant de la Yamaska*, mai 1979).

La principale raison alors évoquée est à l'effet que le MAC est:

«resté sourd aux suggestions des autres ministères pour atténuer l'impact du drainage...». (J. Léonard, Ministre responsable de l'OPDQ, *Mémoire à l'intention du COMPA*, juillet 1979, p.5),

alors que l'objectif de pose de drains souterrains a atteint l'équivalent de 51 millions de pieds entre 1972 et 1977, dépassant de plus de 40 p.100 en 1977 l'objectif du plan. L'enjeu de l'impact du drainage est en effet mal assumé comme on le verra dans cette section.

9.2.1 Le drainage et l'absence d'évaluation de son impact

La tension entre le plan d'ensemble et la logique agricole est surtout notable dans la mesure où la production agricole tient peu compte des effets sur la qualité de l'eau de la rivière, donc

sur cet espace en aval du milieu agricole. Comme les auteurs du plan le reconnaissent :

«Ces canaux de drainage, leur densité au mille carré permet d'affirmer, qu'elle accentue les problèmes d'intensité des crues et de sévérité des étiages dans les cours d'eau principaux.» (OPDQ, 1972a, p.166).

et cela même si on souligne en même temps leur nécessité pour les grandes cultures de maïs-grain (OPDQ, 1972a, pp.166-167). Cette tension, déjà notable au début du plan Yamaska, va aller en s'intensifiant alors qu'on assiste au cours de la période 1972 à 1977 à un accroissement des cultures et des productions animales (Jones, 1978) et à une intensification des exploitations à l'intérieur du bassin (entretien, 1996).

C'est dans ce contexte que le Comité d'exécution, et notamment le MRN et les SPE qui voient la qualité de l'eau des réservoirs ou les efforts de l'assainissement atténués, demande la réalisation d'études préalables à l'établissement d'un plan de drainage²¹⁶. Mais outre ces ajustements propres au réseau lui-même, aucun critère qualitatif ne va influencer les pratiques de drainage. Centré sur l'efficacité des grandes productions, le MAC analyse essentiellement les plans de drainage sur la base du volume d'eau évacué, même s'il est possible que le drainage accélère l'érosion des terres²¹⁷. Le MAC est en effet réticent à condamner des pratiques qu'il encourage par ailleurs. Dans ce contexte de résistance, il n'est donc pas étonnant d'entendre un Sous-Ministre du MAC affirmer que :

«Il n'est pas prouvé que le primaire agricole soit une source importante de pollution, sauf la culture sur les berges de rivière qui semble apporter par l'érosion des matières solides à l'eau.» (Lettre de A. Tremblay au Sous-Ministre du MAC, G. Lussier, 1971).

²¹⁶. Les études préalables que réalise le MAC exaspèrent l'OPDQ qui attend des résultats rapides afin de justifier le plan aux yeux du Conseil du Trésor les premières années de mise en oeuvre. D'un autre côté, Jones (1978) considère que le drainage aurait pu profiter d'un plan d'ensemble de drainage - ce qui n'a pas été fait - selon lui aurait atténué certains effets négatifs sur la qualité de l'eau.

²¹⁷ Dès 1961, le ministère canadien de l'Agriculture a soulevé un problème d'érosion associé aux cultures intensives de maïs - culture majeure dans le bassin. Cette culture est alors reconnue comme étant plus sensible à l'érosion que l'avoine, la luzerne, la terre laissée en jachère ou la fléole des prés (Ripley *et al.*, 1961).

En fait, un conflit émerge par études interposées à partir du moment où débute la mise en oeuvre du plan Yamaska. Dès la formation du Comité d'exécution chargé de la mise en oeuvre du plan en 1974, ce dernier tente de greffer au programme de drainage des terres une forme d'évaluation environnementale. Une première tentative survient aussitôt alors qu'on s'associe à l'INRS-Eau²¹⁸ pour réaliser une étude liée au programme de drainage, l'étude devant être réalisée sur une période de cinq ans (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 13 août 1974) dans le but d'évaluer à la fin de la première phase de planification l'intérêt de poursuivre cet objectif. Dans l'esprit de ce comité, le drainage ne doit pas contrevenir aux autres objectifs du plan Yamaska.

La première étude réalisée se limite dans un premier temps à un bilan de la qualité de l'eau. En effet, l'étude réalisée en 1975 par Caillé *et al.* (1975) indique une série de problèmes de qualité de l'eau²¹⁹, mais donne en revanche peu d'indications sur les sources et la modulation des sources compte tenu des pratiques agricoles courantes²²⁰. L'étude n'est alors pas sans ambiguïté. En effet, le MRN qui favorise cette étude pense alors à son propre réseau de qualité d'eau avant même de résoudre les problèmes de pollution. Dans un second temps, certains membres du Comité d'exécution, des SPE et du MRN préciseront leurs critiques qu'admet difficilement le MAC, en recommandant la réalisation d'une étude comparant un sol drainé et un sol non drainé (Comité d'exécution, compte-rendus de réunion, 4 février et 9 mars 1976) afin de soulever clairement l'effet localisé du drainage. Dans ce contexte, on

²¹⁸. Dans la foulée des préoccupations nationales relatives à l'eau avec la création de la Commission Legendre (CEPJE), le gouvernement québécois songe au début des années 1970 à la création d'un organisme de recherche spécialisé dans le domaine de l'eau dans la Capitale nationale. Connue d'abord sous le nom de Centreau, l'INRS évoluera de pair avec le plan Yamaska, contribuant à l'ensemble des études quantitatives et qualitatives sur l'eau.

²¹⁹. Le bilan est assez intéressant en ce qui concerne l'évaluation de la prolifération de plantes aquatiques, la désoxygénation des eaux, les teneurs élevées en micro-organismes d'origine fécale, la forte concentration d'atrazine - maïs, et la présence de pesticides comme le 2-4D dans l'eau en teneur élevée selon chaque tronçon du bassin.

²²⁰. Malgré tout, il semble y avoir matière à discussions en ce qui a trait à la qualité des données et leur interprétation entre les SPE et le MAC (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 1^{er} octobre 1975). De son côté, l'étude réalisée en 1975 tend à renforcer l'idée d'un modèle général de qualité de l'eau que veut développer le MRN. L'année suivante, les données de cette étude sont donc incorporées à un projet plus vaste qui vise la réalisation d'un modèle général des apports à la rivière (voir le volume 3 de Cluis et Durocher, 1976).

s'entend avec le MAC pour réaliser une étude pilote sur la rivière Sud-Ouest (un bras de la Yamaska).

Pour le MAC, ce compromis n'est pas trop engageant. On peut en effet invoquer le fait que l'étude est trop spécifique, que les conditions locales ne correspondent pas aux autres parties du bassin et s'avèrent donc non représentatives, que l'étude devrait être poursuivie sur une plus longue période, etc., Arguments certes valables, mais qui ont pour effet de repousser à plus tard les contraintes imposées aux pratiques agricoles établies.

Mais le MAC sera plus rusé. Il prendra en charge la direction de l'étude afin de s'assurer de la direction des conclusions. Ainsi, lors d'une présentation du consultant privé²²¹ engagé et financé par les fonds du plan Yamaska, les SPE et le MRN seront étonnés d'apprendre que les fonds alloués à l'étude n'ont pas été prévus pour évaluer l'impact du drainage et que cette pratique comme le prétend le consultant, présente de toutes façons des avantages économiques indéniables pour les agriculteurs (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 7 décembre 1977). À ce moment, le constat d'un déplacement des buts à la faveur du MAC ne peut être éludé. Ainsi, entre 1974 et 1977, c'est un peu plus de 9,57 millions de dollars qui ont été versés aux divers aspects agricoles²²² alors qu'à peine 170 000 dollars ont été dévolus aux études de dépollution, et pas un sous pour des mesures correctrices (OPDQ, *Programmation triennale du bassin de la Yamaska 1974-1977*, document interne, 1978).

La progression du drainage souterrain sera fulgurante pour les principaux comtés agricoles du territoire dans les années 1970 et même par la suite à l'initiative du MAPAQ; de quelque 711 hectares drainés dans le comté de Bagot (1964-1970), on passera à 5162 hectares entre 1970 et 1976 et à 11 595 hectares entre 1976 et 1982. Dans le comté de Rouville, on passe de 824 hectares drainés (1964-1970), à 3230 hectares pour la période de 1970 à 1976 et à 8314 hectares entre 1976 et 1982 (MAPAQ, *Superficie drainée souterrainement par région*

²²¹. Il s'agit d'une des rares études où l'INRS-Eau n'est pas impliquée. Désirant des résultats rapides, il semblait plus difficile d'intéresser l'organisme de recherche.

²²². De ce montant, plus de 9 millions de dollars concernent le drainage de surface et souterrain.

agricole, données compilées par J. Labrecque, 1983 et 1984). Il faut souligner qu'outre le plan Yamaska, l'*Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement de l'agriculture* survenue en 1976 entre le MEER et l'OPDQ pour la période 1975-1979, a permis une formule de partage des coûts pour ce qui est du drainage des terres: 75 p.100 sont assumés par les deux paliers de gouvernement et 25 p.100 par l'agriculteur (MEER et OPDQ, 1976), renforçant ainsi la programmation en place (voir figure 24).

Le complément au drainage étant la «reprofilage» des cours d'eau, il n'est pas étonnant non plus de noter que dans un second temps, soit entre 1981 à 1990, c'est le secteur agricole de Saint-Hyacinthe (parmi dix-sept autres entourant la région de Montréal) qui subira le plus grand nombre de travaux de reprofilage des cours d'eau municipalisés²²³, donc publics.

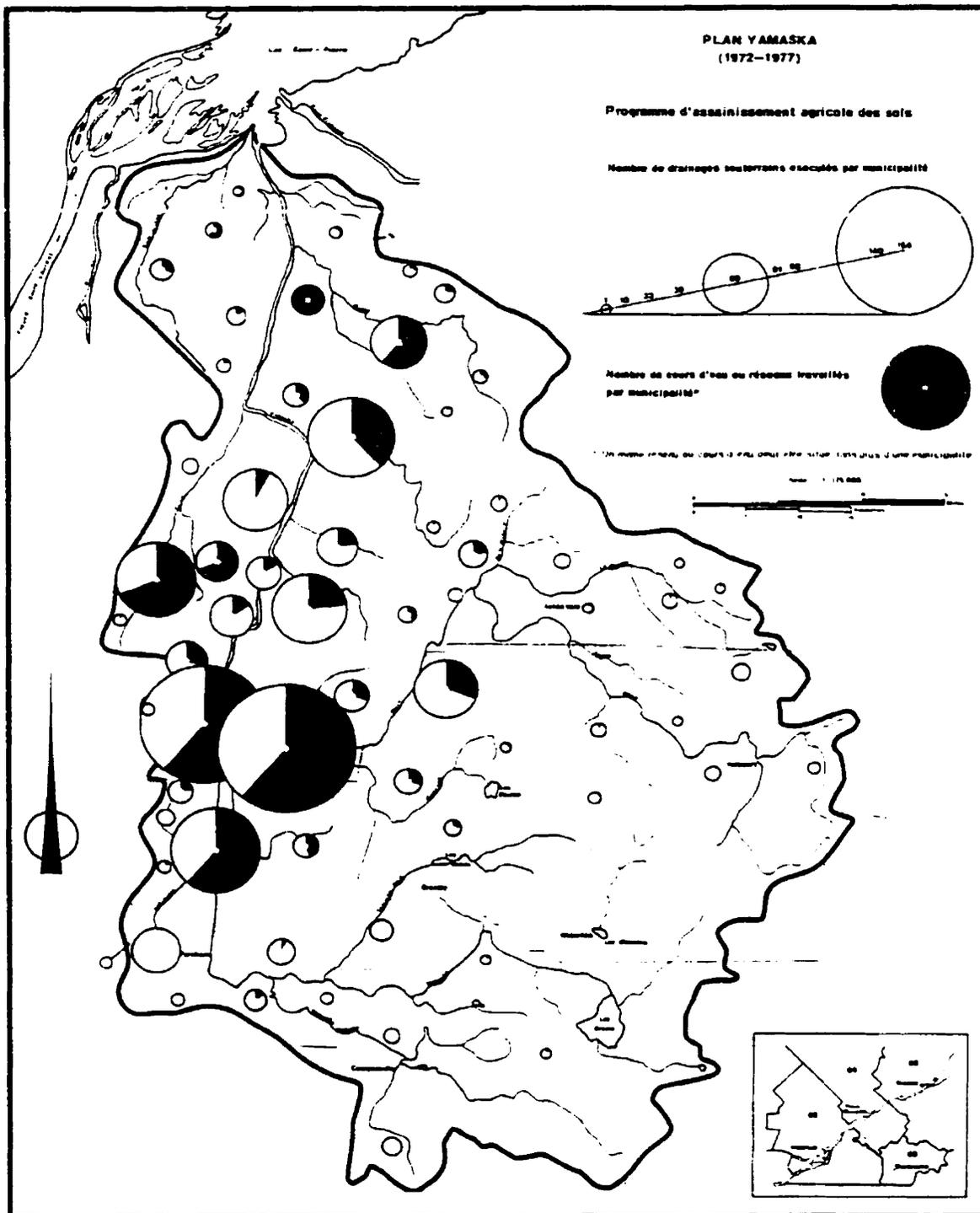
9.2.2 Quelques autres externalités de l'agriculture

Dans le bassin de la Yamaska, la politique d'industrialisation agricole du territoire porte fruits. Ainsi, dans le *Bulletin des agriculteurs*, on souligne déjà la tendance dans certaines régions du Québec à la «multiplication des gros centres d'élevage sans sob» (Hardy, 1977), en d'autres termes, à des productions de type industriel, intensives et concentrées sur le territoire.

Le bassin de la Yamaska est alors exemplaire. Le nombre croissant de porcheries sur le territoire se traduit par une augmentation de l'ordre de 70 000 porcs, soit une charge polluante que l'on estime équivalente à 200 000 habitants, autrement dit à la population totale du bassin (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 18 mai 1978).

²²³. Alors que le drainage est bien engagé, des travaux de redressement des cours d'eau pour accentuer l'écoulement sont également réalisés de manière à compléter le réseau d'évacuation des déjections animales et eaux de ruissellement des terres agricoles. Les 130 projets recensés auront ainsi modifié pas moins de 585 km de rives, bien que le MLCP soit intervenus pour minimiser les impacts de ces travaux (Dubé, 1991). Cet enjeu émerge encore aujourd'hui par le biais de la consultation du BAPE sur la gestion de l'eau au Québec (voir MENV, 1999 et articles de presse, *Le Devoir*, L.G. Francoeur).

Figure 24
 PROGRAMME D'ASSAINISSEMENT AGRICOLE DES SOLS : NOMBRE
 DE DRAINAGES SOUTERRAINS EXÉCUTÉS PAR MUNICIPALITÉ



Source : Jones (1978), carte 3.2.

À ce moment, on estime que la concentration élevée de porcheries dans le bassin fait que :

«On n'y trouve pas, proportionnellement, suffisamment de terrain pour pouvoir absorber l'épandage de tout le fumier.» (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 12 décembre 1978, p.5).

Ce fait témoigne d'une croissance des élevages industriels en complément aux cultures industrielles.

Afin de ne pas mettre en péril les autres éléments du plan Yamaska, le Comité d'exécution commence à réfléchir sur une manière d'inciter les cultivateurs et éleveurs du bassin à réduire la pollution d'origine agricole (Comité d'exécution, *Mémoire du Comité d'exécution au Comité d'orientation du plan Yamaska*, février 1978). Pour répondre aux préoccupations du MAC concernant le soutien aux agriculteurs, un comité ad hoc se forme.

Celui-ci implique les SPE qui s'intéressent à l'aspect qualité de l'eau, le MAM préoccupé par les implications financières des solutions et la proximité urbaine des technologies éventuellement privilégiées, et le MIC qui recherche une solution technique apte à stimuler le commerce et une nouvelle industrie (on pense alors à faire intervenir le Centre de recherche industrielle du Québec ou CRIQ) (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 12 décembre 1978). Le compromis que ces acteurs veulent réaliser consiste donc à choisir une option parmi les suivantes :

- l'échanges de quotas de fumiers et transfert à l'intérieur d'une limite économique (de 30 milles à l'époque);
- l'exploitation centralisée d'une usine de fabrication de méthane à partir des résidus (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 6 juin, 1979) ;
- le compostage liquide des fumiers;
- un procédé de coagulation et de filtration du compost solide;
- l'élimination du purin par divers traitements.

Ces projets, il faut le souligner, ont pour la plupart fait l'objet de recherches dans le cadre des travaux du MAC (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 15 août 1979). Le MAC ne voulant pas être en reste s'assurait ainsi un certain contrôle sur le choix d'une option préférentielle. Enfin, il y avait aussi le contrôle de la production sur la base de certificats d'autorisation, une option que privilégiaient les SPE (et le MENVIQ par la suite)²²⁴ dans le but de réduire directement la pression sur la qualité de l'eau en rivière.

Refusant l'ensemble des options, le MAC favorise la solution qui implique un moindre coût pour les producteurs et influence le Comité d'exécution en ce sens. Ainsi, ce comité se résigne à pallier au plus urgent et à privilégier l'option de l'enfouissement du purin de porc (Comité d'exécution, comptes-rendus de réunion, 4 avril et 24 avril 1979)²²⁵. Ce choix répond surtout aux préoccupations des agriculteurs avant de répondre au principe de gestion par bassin. Par delà les efforts des SPE, l'idée de retenir les critères de qualité d'eau pour redéfinir les options d'aménagement tel que proposé par Jones (1978) ne pourra s'imposer dans ce contexte d'espace agricole.

9.3 LA GESTION DES EXTERNALITÉS NON ASSUMÉES DE LA RÉGULATION AGRICOLE

En s'imposant sur le territoire du bassin, la régulation agricole centrée sur son propre espace d'opération devait logiquement négliger les externalités produites en aval en direction de l'espace-rivière. Cette négligence ne pouvant être totale, il revient aux SPE (et au MENVIQ) de réguler la pollution agricole en respectant cependant le principe de rentabilité des

²²⁴. Cette option suscite notamment la grogne chez les exploitants localisés à proximité du réservoir Choinière; l'un d'eux poursuivant même les SPE à cause des retards imposés à son exploitation porcine (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 24 mai 1979). Il est clair que les agriculteurs sont contre cette proposition.

²²⁵. Un programme de recherche spécifiquement centré sur l'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PARDE-PAAGF) institué alors que l'on prend connaissance des limites du PAAGF, se traduit par l'étude d'une multitude de solutions techniques de rechange (voir Les Consultants BPR, 1994; Racine et Cournoyer, 1994; Gagnon *et al.*, 1994).

productions industrielles. Cette section vise, par le biais d'une analyse du contrôle des déjections animales, à situer la manière dont la régulation agricole impose un cheminement particulier à la gestion environnementale en milieu agricole après le plan Yamaska, cheminement déjà amorcé à la fin de ce plan.

Dès 1978, alors que les SPE deviennent le premier ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), le rapport à l'agriculture est structuré autour d'une assistance économique directe aux producteurs. C'est ainsi que le volet agricole du PAEQ va se traduire sous la forme d'un Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PAAGF), programme lié à une enveloppe budgétaire initiale de 600 millions de dollars à l'échelle du Québec. Le choix technique qui est alors privilégié est l'entreposage des fumiers, une modalité de gestion qui vise avant tout la répartition rationalisée des engrais organiques à la ferme même. À l'instar de l'assistance financière accordée aux agriculteurs du bassin de la Yamaska et ailleurs au Québec, l'aide à la gestion des fumiers est peu coercitive et adaptée aux demandes individuelles des exploitants²²⁶. Une amélioration de la pratique de gestion des résidus agricoles (fumiers, purins, lisiers) permet aux exploitants de réduire leurs coûts croissants en engrais ou amendements chimiques.

Bien que peu de données viennent étayer la progression de ce programme mis en place après le plan Yamaska et dans la foulée des programmes d'infrastructures liés à l'assainissement, on estime que l'assistance gouvernementale gérée dans le cadre du PAEQ (jusqu'en 1993) totalise près de 9,45 millions de dollars versés à 443 exploitants agricoles localisés à l'intérieur du bassin²²⁷ (MAPAQ, données financières, PAAGF, 1993). Dans ce contexte, l'intérêt des agriculteurs pour cette approche n'est pas négligeable.

²²⁶. Dans la programmation du PAEQ, on compte sur le fait que l'agriculteur saura internaliser le problème de surplus en gérant mieux la période d'épandage comme le préconise le MAPAQ.

²²⁷. Les somme allouées ont été particulièrement importantes (plus de 250 000 dollars) dans les municipalités de Granby, Roxton, Roxton Falls, Sainte-Hélène-de-Bagot, Saint-Alphonse, Saint-Ange-Gardien, Saint-Césaire, Saint-Dominique, Saint-Hugues, Saint-Joachim-de-Shefford, Saint-Liboire, Saint-Nazaire-d'Acton, Saint-Pie, Saint-Simon, Saint-Théodore-d'Acton, Saint-Valérien-de-Milton

Par delà la solution ajustée aux préoccupations des agriculteurs, certains ont tout de même souligné que ce programme s'est avéré peu efficace sur le plan du contrôle environnementale puisqu'à peine 414 certificats d'autorisation ont été contrôlés sur les 9650 certificats délivrés (Nolet et al., 1993). Cela est dû au fait qu'on laisse aux agriculteurs opérant dans le bassin et ailleurs au Québec le soin de gérer l'entretien des infrastructures et les surplus entreposés selon leurs propres priorités, connaissances ou perceptions. Le lien avec les autres régulations du territoire, on le comprend, est ténu.

Face à cette préoccupation et plutôt que de renforcer la surveillance, le MAPAQ profite de cet échec du programme géré par le MENVIQ pour récupérer entièrement le volet agricole et proposer ainsi une autre forme de gestion intégrée. À la suite de pressions exercées par l'UPA qui considère que l'aide apportée aux agriculteurs devrait se rapprocher du montant alloué aux municipalités, en 1997, une nouvelle enveloppe budgétaire est accordée au MAPAQ qui contrôle désormais ce programme²²⁸. Le MAPAQ renforce ainsi sa propre logique de régulation au détriment d'un arrimage possible avec la logique d'une éventuelle amélioration de la qualité de l'eau en rivière et des usages associés.

Le MAPAQ qui gère désormais seul le PAAGF par le biais de ses bureaux régionaux, peut imposer une solution ajustée à l'espace agricole. Dans cette perspective, il soutient la formation d'organismes de gestion centrés sur la gestion des fumiers dans les principaux bassins agricoles du Québec. Dans le bassin versant de la Yamaska l'AGÉO²²⁹ (Association de gestion des engrais organiques) est créée en 1993, soit à peu près en même temps que le

(MAPAQ, données financières, PAAGF, 1993).

²²⁸ Dans le discours du budget, on annonce une aide de 319 millions aux exploitants répartis sur cinq ans: à condition qu'ils dépensent eux aussi une somme de l'ordre de 200 millions de dollars. De plus, on entend fournir des aides sous la forme de prêt au développement technologique ou à l'achat de nouveaux équipements, de même que de l'assistance-conseil: fonction que le MAC a historiquement toujours rempli. Ces activités ont été rassemblées sous un nouveau programme: Prime-Vert.

²²⁹ L'AGÉO vise 104 fermes membres, dont 56 % produisent du porc, 34 % des bovins laitiers et de boucherie, 5 % de la volaille et 5 % de productions mixtes. Alors que l'effort initial s'est surtout porté vers des analyses des nitrates, des engrais ou des sols, la question des sources de contamination n'a pas été abordée de front. Par ailleurs, outre l'AGÉO on compte aussi au Québec l'association COGENOR de la rivière L'Assomption et FERTIOR de la rivière Chaudière (GREPA, *Production, données socio-*

Programme d'aide à l'amélioration des fumiers (PAAGF) est transféré au MAPAQ. L'institution d'un relais de bassin spécifiquement agricole prend donc le pas sur un organisme à la mission plus générale (comme le COBARIC)²³⁰, bien que dans le cas qui nous concerne, les interventions se concentrent dans la partie basse du bassin Yamaska. Plus encore, les modifications réglementaires apportées par le MEF en 1996 sur la base d'une politique environnementale s'inscrit dans la continuité des actions du MAPAQ, puisqu'il est encore question de gestion par bassin des surplus de fumiers et purins à partir d'organismes de gestion déjà constitués²³¹.

Les plans agro-environnementaux désormais exigés en complément (MAM, MAPAQ, MEF, MSSS, 1997), ne contredisent pas non plus les plans de fertilisation traditionnels bonifiés par l'intégration des engrais organiques. Ces plans sont alors l'occasion de faire reconnaître le «droit de produire», un droit qui vise notamment à affirmer la présence d'activités reconnues comme susceptibles de porter atteinte aux résidents urbains, et particulièrement aux porcheries industrielles qui posent encore problème dans la mesure où le bassin de la Yamaska présente la plus forte densité porcine à l'hectare en Montérégie (MENV, 1999; MEF, 1998) et demeure sûrement l'une des plus élevées au Québec. D'ailleurs, il n'est pas inutile de mentionner que le président général de l'Union des producteurs agricoles (UPA) à la fin des années 1990 est l'ancien président de la Fédération des producteurs de porcs (Laurent Pellerin), une fédération de plus en plus influente au sein de l'Union en raison de sa forte

économiques, Annuaire statistique porcin québécois, 1996).

²³⁰. Le bassin Yamaska ne possède pas actuellement un organisme unique de gestion par bassin, bien que le Conseil régional de la Montérégie travaille en ce sens (voir les Ateliers «Au fil de l'eau», CRE Montérégie, août 1998, et particulièrement le compte-rendu de la journée du 4 avril dédié au bassin de la rivière Yamaska).

²³¹. Voir les modifications apportées au *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*, Gazette Officielle du Québec, 12 juin 1996, 128^{ème} année, no.24, pp.3409-3411. Ce règlement désormais connu sous l'appellation de *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* a récemment été modifié afin d'introduire une nouvelle norme concernant le contrôle du phosphore présent dans les fumiers de bovins de boucherie (avril 1999). Le MENVIQA avait produit une première version de ce règlement en 1981 (avec un retard de plus de cinq ans). Appliqué à partir de 1982, il sera révisé successivement en 1984 (décret), puis en 1987 (décret) avec l'idée de procéder à un retrait de permis agricoles (bassin L'Assomption sur la rive nord - ce qui ne sera pas très réussi), relativement au PAAGF. Une directive plus précise (Directive 016) sur les conditions d'entreposage sera élaborée en 1989.

croissance économique et dont certaines actions publiques sont certaines actions sont très remarquées (exemple du barrage autoroutier de la 20).

L'imposition de modifications réglementaires à la Loi sur la protection du territoire agricole est une autre modalité de gestion liée à la régulation agricole. Cette modalité laisse aux MRC le choix d'établir les priorités en matière agricole avec l'aide de comités consultatifs agricoles, puis d'imposer des règles de distances et d'usages du sol tenant compte de ces choix (MAM, MAPAQ, MEF, MSSS, 1997). Formellement, les MRC ont le devoir de consulter de tels organismes dans la définition des distances et d'usages du sol en tenant ainsi compte des priorités agricoles au moment où les questions de nuisance sont posées par les urbains (voir articles de presse, *La Presse*, *Le Devoir*, *Journal de Montréal* en 1996 et 1997²³²).

Alors que l'opposition tend à se généraliser face à ce qu'il est convenu d'appeler les «méga-porcheries»²³³, on parvient néanmoins à un certain compromis en favorisant un contrôle des distances et des usages du sol (ce qui n'est pas nouveau), mais cela (ce qui est nouveau) à la suite de consultations formelles avec des comités consultatifs agricoles à l'échelle des MRC. Du point de vue du MAPAQ, le but est de parer à l'intrusion urbaine au sein de l'espace de production agricole en s'appuyant sur les organisations agricoles locales. Il n'est donc pas étonnant de voir émerger un Comité agro-environnemental multi-partite du bassin de la Yamaska (CAMBY) (MENV, 1999) qui cherche à maintenir un compromis territorial à la faveur de l'agriculture.

La problématique du contrôle actuel des productions animales sur le territoire du bassin nous renvoie à l'échec du plan Yamaska qui avait tenté de lier fonctionnellement l'espace agricole avec l'espace-rivière (qualité de l'eau) et l'espace urbain (susceptible de profiter d'une

²³². L'accès à ces coupures de presse a été facilité par le travail de sélection d'une agence travaillant pour le compte d'Environnement Canada. Une «revue de presse» était donc disponible de façon journalière pour les médias écrits québécois (français et anglais) de Montréal et Québec, incluant notamment les articles de presse de *La Voix de l'Est* de Granby, de *Le Courrier* de Saint-Hyacinthe et *La Tribune* de Sherbrooke.

²³³. Qui profitent particulièrement en 1995-1996 d'un prix avantageux et du marché asiatique.

amélioration de cette eau). Les solutions mises de l'avant après le plan Yamaska se révèlent autant de mesures compensatoires visant à gérer les externalités territoriales sans nuire aux productions agricoles de type industriel. Ce type de production sera d'ailleurs très efficace pour s'imposer face à un autre enjeu territorial, le reboisement (prochaine section).

9.4 L'INTERVENTION EN RIVES COMME MENACE À LA PRODUCTION AGRICOLE

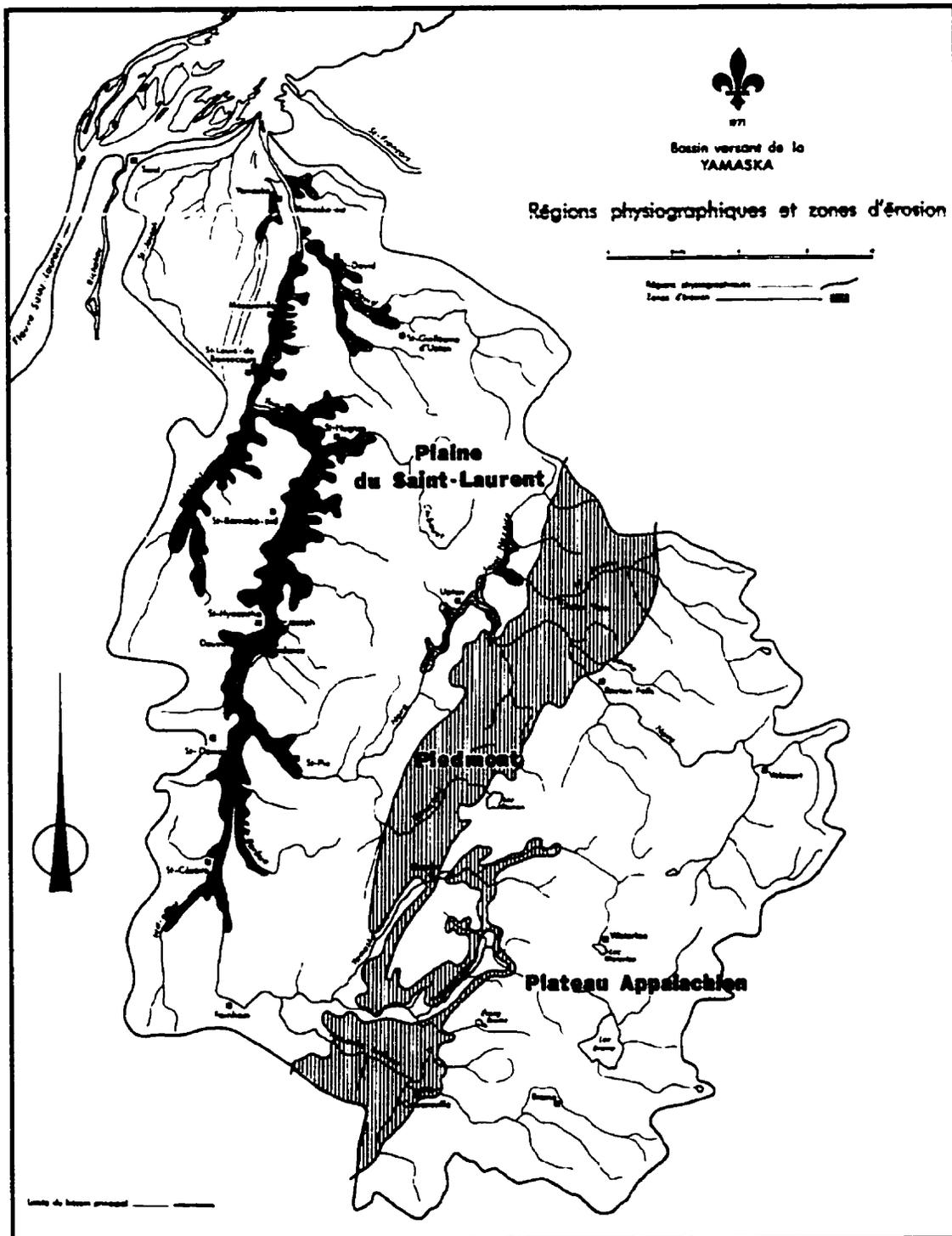
La dominance de la régulation agricole liée au MAC est également imposée face à un autre enjeu lié au plan Yamaska et à la gestion intégrée. Particulièrement, le contrôle de l'érosion des sols que devait mettre en application le MTF, se confronte à cette logique et doit s'y ajuster tel qu'on le verra dans cette section.

9.4.1 L'érosion contrôlée par le reboisement du MTF

D'emblée, on doit rappeler que le MTF est intégré avec un peu de retard à la Mission Yamaska. L'hypothèse la plus probable est que c'est son ascendant sur les terres publiques qui lui permet de s'imposer au sein de l'équipe du plan dans la mesure où la régularisation nécessite l'empiètement sur des terres riveraines aux réservoirs, ce que le MTF peut autoriser et parce que le développement de la villégiature ne peut être envisagé sans égards à la disponibilité des terres publiques sur le bassin (voir chapitre 5). Une seconde hypothèse qui complète la première est que l'érosion des sols commence à être reconnue comme un problème pour la qualité de l'eau. Ceci est particulièrement vrai dans la partie plane du bassin, là où l'effet de pente est minime et les précipitations plus faibles²³⁴, mais où les productions agro-industrielles dominent (OPDQ, 1972a) (figure 25).

²³⁴. Voir à ce chapitre la carte sur les zones d'érosion (OPDQ, 1972a, p.144). Également, on peut consulter la figure relative aux précipitations (OPDQ, 1972a, p.19).

Figure 25
RÉGIONS PHYSIOGRAPHIQUES ET ZONES D'ÉROSION



Source : OPDQ (1972a), carte n° 18.

Pour le MTF, son intérêt est par contre concentré sur la reconstitution du capital végétal en rives à l'instar de la pratique du reboisement qui débute au Québec. On peut croire également que cette option s'impose d'autant plus qu'elle évite de questionner directement les pratiques agricoles ou les pratiques d'empiètement des rives. Dans l'esprit général du plan Yamaska par contre, le reboisement des rives et le contrôle de l'érosion sont pensés comme une mesure compensatoire aux pratiques agricoles en vigueur. D'où le fait d'accorder une priorité à des secteurs de berges de la rivière où l'agriculture est pratiquée intensivement (voir OPDQ, 1972a). Sur le plan des propositions d'intervention, le MTF estime à ce moment qu'il faudra pendant dix ans planter 1500 plants à l'acre pour une superficie totalisant 5200 acres (7,8 millions de plants sont prévus en tout) (OPDQ, 1972a)²³⁵ et qu'il peut agir seul en ce domaine.

Ainsi, contrairement à l'approche du MAC qui sait faire appel et mettre à profit les agriculteurs, le MTF estime préférable que le gouvernement prenne entièrement à sa charge le reboisement des zones désignées plutôt que de fournir une compensation au nombre de plants mis en terre par les propriétaires privés (OPDQ, 1972a). La pratique de la négociation de gré à gré avec les exploitants individuels n'étant pas dans sa culture, le MEF préfère une approche directive plus typique de la pratique du reboisement sur des terres publiques, mais également plus rapide sur le plan des résultats prévus. Cette logique, dont on trouve la trace dans la régulation traditionnelle de la gestion des forêts (voir chapitre 5) et dans la logique plus récente de la programmation financière du Conseil du Trésor, ne va toutefois pas sans causer de problèmes.

En optant pour ce choix, le MTF indispose les agriculteurs et le MAC pour qui le reboisement recèle une tentative d'empiètement sur l'espace agricole. Non seulement le reboisement contredit la perspective du défrichement de la terre, mais encore il inflige une perte rentière à

²³⁵. Le coût estimé pour le reboisement varie de 1,4 à 2,035 millions de dollars selon les hypothèses retenues quant à la valeur de la production des plants, au transport, à leur mise en jauge, à la plantation et à la protection des plants (OPDQ, 1972a). Comparé aux autres projets du plan Yamaska, ce coût demeure cependant faible.

l'agriculteur (entretien, 1996). À ce chapitre, l'espace riverain qui est visé correspond à la mesure d'une «chaîne», soit 66 pieds (20 mètres) de part et d'autre de la rive, une distance admise historiquement mais excessive dans la logique du MAC.

Outre la contrainte imposée à l'expansion des cultures, le reboisement est également susceptible de limiter l'accès à l'eau de la rivière pour le bétail. Alors que l'on suggère de reboiser les rives, les zones déjà boisées en bordure des cours d'eau sont soumises à la pression du pâturage (OPDQ, 1972a). Le contrôle de l'érosion, qui impliquerait éventuellement une surveillance accrue des rives, s'oppose ainsi aux pratiques courantes et souvent traditionnelles que les agriculteurs veulent maintenir.

Le MTF doit après quelques tentatives se rendre à l'évidence. Aucun appui n'est disponible au niveau institutionnel de la part du Comité d'exécution et il doit en assumer seul le coût et définir des accords avec les propriétaires riverains (Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 4 avril 1976). Le Comité d'exécution répond alors à l'approche privilégiée par le MAC, mais aussi à celle désirée par les concepteurs du plan Yamaska (voir OPDQ, 1972a). Cette difficulté que le MTF n'avait pas prévue, l'amène dès lors à revoir son action sur le territoire.

À partir de 1976 et face à cette difficulté, le MTF estime qu'il est beaucoup plus facile et productif de reboiser des terres déjà reconnues comme ayant un potentiel forestier. Le MTF oriente donc son action vers les terres de la partie haute du bassin alors qu'il dispose d'une plus grande marge de manoeuvre sur ce territoire. Un autre avantage pour le MTF est qu'il devient plus facile de démontrer le rendement attendu sur la base du nombre de plants mis en terre, conformément aux attentes du Conseil du Trésor qui juge de la performance des divers ministères depuis le début des années 1970, logique dont le MTF était l'un des premiers tenants dans les années 1960 (voir chapitre 3).

Dans cette perspective de rendement forestier et financier, le MTF privilégie l'utilisation d'espèces disponibles sans égard aux espèces d'arbres désirables pour limiter l'érosion là où elle est la plus évidente sur le bassin. Délaissant les essences les mieux adaptées aux sols érodés, le MTF se limite donc à celles disponibles dans les pépinières gouvernementales (conifères surtout) d'où il s'approvisionne habituellement (p. ex., Comité d'exécution, compte-rendu de réunion, 6 avril 1977), ce qui facilite l'atteinte de l'objectif du nombre de plants à l'acre. Cet objectif quantitatif est d'autant mieux atteint que les conifères privilégiés correspondent mieux à la portion montagneuse du territoire, soit là où se confinait l'essentiel de l'activité du MTF avant le plan Yamaska (MTF, 1973; Jones, 1978).

Très critique face à ce programme, Jones (1978), dans son évaluation du plan Yamaska à la demande de l'OPDQ, souligne le fait que non seulement l'effet sur la qualité de l'eau du reboisement est négligeable, mais aussi que:

«les lieux de reboisement se retrouvent surtout aux endroits déjà boisés (comtés de Shefford et Brome), là où il y a très peu d'érosion et où l'activité de reboisement a très peu d'influence sur le débit spécifique régional.» (Jones, 1978, p.125).

En fait, l'opinion de Jones confirme le fait que le reboisement est pensé dans un contexte avant tout de production forestière puisque l'objectif révèle un choix d'essences et un lieu d'implantation qui ne répondent pas du tout à la problématique de la contamination de l'eau par suite d'érosion riveraine.

Relativement aux budgets d'exécution, et ce pour la dernière année de fonctionnement du Comité d'exécution du plan, à peine 175 000 dollars sont prévus à ce poste budgétaire à l'échelle du bassin (OPDQ, Fonds de développement régional - Yamaska, révision 20-11-79). Cette faible somme témoigne du désintérêt graduel envers ce volet qui est assimilé de plus en plus aux pratiques régulières du MTF²³⁶ et à sa logique de régulation forestière, une pratique que le MAC a indirectement facilité ou encouragé.

²³⁶. Dans certains cas, on a cependant contourné le MTF, par exemple à Cowansville où une aide spéciale et ponctuelle a été allouée contre l'érosion des sols par le biais du MRN ou du MAM (JDB, *La Voix de l'Est*, 10 septembre 1977, p.2).

9.4.2 L'érosion contrôlée par la renaturalisation des berges des SPE

Le problème de l'érosion restant entier, ce sont les SPE qui prennent la charge de s'occuper de la protection des rives parallèlement au plan Yamaska et aux actions du Comité d'exécution responsable de la mise en œuvre du plan. Exclu de l'espace agricole, le contrôle de l'érosion ne peut être repris que par un autre acteur qui, cette fois-ci, reprend la logique de l'espace-rivière qui n'a pas réussi à s'imposer.

Cette participation plus active des SPE face au territoire n'est cependant pas le résultat d'une volonté de consolider le plan Yamaska. En effet, le contexte est tout autre puisque cette participation relève avant tout d'une préoccupation fédérale (Loi sur les ressources en eau, 1970) récemment traduite sous la forme d'un accord fédéral-provincial adopté en 1978²³⁷. En fait, on vise avant tout à limiter les réclamations faites à l'état à la suite des inondations majeures du territoire (Booth et Quinn, 1995), réclamations fort importantes en 1974 et 1976 à cause des inondations exceptionnelles survenues à cette époque. C'est donc dans une perspective avant tout centrée sur le contrôle des compensations financières à l'échelle du Québec que le PRDCI (Programme de réduction des dommages et du contrôle des inondations) va être développé, puis appliqué.

Dans ce contexte, on cherche avant tout à protéger les rives du milieu urbain et donc les propriétés riveraines, puis de manière secondaire, la qualité «naturelle» de la rive. C'est ainsi qu'après le plan Yamaska et à la suite du PRDCI, on verra émerger une seconde modalité de gestion de la rive en regard de l'eau, soit la «récupération des berges» à des fins de mise en valeur. C'est dans cette perspective que le MENVIQ lancera, en 1982, un programme d'amélioration et de renaturalisation des berges (Berges Neuves)²³⁸, qui sera bonifié en 1985

²³⁷. Cet accord donnera lieu à un programme de cartographie des zones inondables qui ne sera pas intégré au plan Yamaska. Cette préoccupation qui se veut avant tout financière ne sera mise de l'avant que dans le cadre des schémas d'aménagement développés dans les années 1980 par l'ensemble des MRC du Québec, y compris celles du bassin de la Yamaska.

²³⁸. Il faut rappeler que dans les années 1970, il y avait une volonté de protéger les rives mais surtout autour des lacs plus fragiles à la pollution et aux nuisances du bruit et des odeurs et cela dans l'optique de

par un cadre de gestion plus précis²³⁹. Le MENVIQ reprendra en fait de manière plus contrôlée des initiatives de groupes locaux, tel le projet OVIDE de nettoyage des rives à Saint-Hyacinthe dès 1972, soit avant même la mise en œuvre du plan Yamaska²⁴⁰, initiatives généralement peu soutenues financièrement²⁴¹.

Cette «renaturalisation» des rives telle que promue par les SPE, s'inscrit d'abord à l'intérieur de préoccupations associées à l'espace-urbain. Les SPE, eux-mêmes historiquement associés à cet espace, privilégient ainsi des interventions délaissant l'espace rural pour se concentrer au sein des villes à la faveur d'un arrimage plus serré avec la fonction récréative et esthétique du plan d'eau. D'ailleurs, la politique québécoise concernant les rives et le littoral mise à jour en 1996 (décret no. 103-96) va en ce sens puisque le MEF présente cette politique comme le résultat d'une collaboration avec le MAM, l'UMQ et l'UMRCQ. Au sein de cet espace, les SPE demeurent toutefois prudents. Ainsi, aucun contrôle coercitif n'est exercé dans le cadre de cette politique qui demeure encore vague. Le MEF se limite ainsi à financer des initiatives communautaires très localisées ayant souvent un intérêt ponctuel²⁴² en attendant une

la villégiature. C'est dans ce contexte que des associations de lacs se sont créées - associations qui dans certains cas s'apparentent à des clubs privés de riverains.

²³⁹. Une première politique de protection des rives est élaborée en 1987, dans la foulée des premiers schémas d'aménagement. Cette politique sera améliorée successivement en 1991 et en 1996, mais aucune réglementation précise ne surviendra. L'état québécois et fédéral se limiteront au principe de cartographie des zones inondables, l'essentiel étant de limiter les poursuites judiciaires et le paiement de compensations pour causes d'inondations.

²⁴⁰. Le plus médiatisé a été le projet OVIDE à Saint-Hyacinthe en 1972 qui a survécu un seul été (voir articles des journaux *Le Courrier* de Saint-Hyacinthe et *La Voix de l'Est* de Granby à l'été 1972). Le prochain dépôt du plan Yamaska (le plan devait initialement être remis publiquement en 1972) avait alors aidé à médiatiser ce type d'action axé sur le nettoyage des rives et du fond de la rivière.

²⁴¹. Même si les règles financières semblent s'être améliorées, l'esprit des programmes favorise souvent des actions communautaires impliquant une bonne part de bénévolat et des actions efficaces à très faible coût. À ce chapitre, on peut citer le cas du Mouvement d'assainissement de la rivière Yamaska Inc. (MARY). Celui-ci réussit en l'espace de deux à trois ans et d'un faible financement de la part du MENVIQ (0,10 \$/plant), à planter 10 000 arbustes dans la zone d'érosion justement visée par le plan Yamaska mais que le MTF a été incapable de réaliser. De plus, ce groupe ayant fait pression auprès des autorités locales, il réussit à influencer Saint-Hyacinthe qui adopte un premier règlement municipal pour la protection des rives (MARY, 1984). Encore aujourd'hui, les travaux de réhabilitation des rives sont souvent réalisés par des organismes communautaires et à l'intérieur de programmes de financement ad hoc dont la portée territoriale est loin d'être négligeable (p. ex., le programme Interactions communautaires, SLV 2000 qui a financé deux projets dans le bassin de la Yamaska entre 1993 et 1998) (voir résultats de Boulanger *et al.*, 1998).

²⁴². Ce qui n'empêche pas de considérer comme très importantes les initiatives des villes comme les liens

intégration plus serrée de la politique avec la prochaine génération des schémas d'aménagement des MRC et les plans d'urbanisme, soit là où l'action concertée des villes est souhaitée par le MAM.

9.5 CONCLUSION

En milieu rural et pour une bonne partie du bassin, la régulation agricole réussit à s'imposer face à la logique ensembliste du plan Yamaska. D'abord, cette logique réussit à imposer le drainage des terres comme enjeu au détriment, par exemple, de l'irrigation. Le drainage s'avère d'ailleurs un succès déterminant sur le plan spécifique de l'agriculture comme nous l'avons démontré dans la première section. Ce succès présente par contre l'inconvénient de nier le lien avec l'espace-rivière en amont de l'espace agricole. À ce chapitre, le MAC résistera toujours à l'évaluation environnementale du drainage comme nous l'avons ensuite précisé, résistance qui se prolongera avec l'enjeu du contrôle des déjections animales. Le MAC tient en effet à perpétuer ses propres activités au détriment des préoccupations soulevées à divers moments par l'OPDQ, les SPE ou le MRN. Dans un contexte où la régulation agricole domine la gestion de l'eau en territoire agricole, cet enjeu du contrôle des déjections animales ne pourra alors qu'être résolu en tenant compte de la logique agricole défendue par le MAC (et le MAPAQ qui lui succède), quitte à ce que les externalités de production agricole se perpétuent, ce que révèle la troisième section.

Le rôle central du MAC sur l'espace rural concerné par le plan Yamaska se révèle également à travers l'enjeu du contrôle de l'érosion. Cet enjeu, qui fait intervenir le MAC et le MTF, est alors résolu par le renforcement des frontières entre l'espace agricole des terres planes et l'espace forestier des terres montagneuses contrairement à la logique ensembliste du plan Yamaska. D'ailleurs, le contrôle de l'érosion s'avérera inefficace par rapport au but initial

cyclistes (p. ex., la piste estrienne et montréalaise) ou les bandes «vertes» à proximité de la rivière Yamaska ou de certains de ses lacs (p. ex., le lac Boivin). Ces initiatives des villes semblent présenter une nouvelle régulation en émergence qui partage le pouvoir d'intervention sur le territoire.

poursuivi par ce plan. Dans ce contexte, l'érosion telle que revue par les SPE (et le MENVIQ qui leur succède) subit un recul face à l'espace agricole pour se concentrer sur l'espace urbain et des problèmes qui le concernent (dépréciation de la valeur des propriétés riveraines, récréation et esthétique du paysage). On pense peut-être qu'il est plus facile et plus justifié d'intervenir en milieu urbain alors qu'une politique nationale vise à limiter les coûts d'indemnisation des propriétés riveraines localisées en zones inondables.

Cette maîtrise de l'espace agricole par le MAC n'est pas sans conséquences sur l'espace-rivière qui se devait d'être intégré à la régulation agricole. En effet, à la fin des années 1990, les données relatives à la qualité de l'eau témoignent toujours d'une forte pression agricole mal contrôlée sur le bassin de la Yamaska (voir MENV, 1999), et ce malgré l'effort de planification (OPDQ, 1972a) et la tentative de l'OPDQ de sauver le plan Yamaska à la fin des années 1970 (Jones, 1978). Les tensions qui deviennent des conflits non résolus en ce qui a trait à l'érosion des sols, la pollution attribuable au drainage de surface et souterrain, et l'abondance des déjections animales trop abondantes pour la capacité de support du sol sont donc encore présentes sur le territoire du bassin de la Yamaska et ailleurs au Québec.

À la fin des années 1990, l'option d'une assistance directe à l'agriculture industrielle demeure privilégiée pour solutionner les problèmes d'arrimage entre l'espace agricole et l'espace-rivière. Cette solution s'applique non seulement aux programmes présentés jusqu'à maintenant, mais aussi à la récente stratégie phytosanitaire (MAPAQ, 1999) qui vise, par le biais de subventions aux agriculteurs et le transfert des compétences et (ou) des technologies, à réduire la quantité de pesticides utilisés en majorité pour les grandes cultures, comme le maïs, culture qui demeure très présente dans le bassin de la Yamaska.

En résumé, l'agriculture impose donc aussi à sa façon un cheminement critique aux solutions des problèmes que l'on qualifie maintenant d'«environnementaux», cheminement qui témoigne d'un apprentissage inscrit essentiellement dans le prolongement de la régulation agricole.

CHAPITRE 10 VERS UNE THÉORIE TERRITORIALE DE LA FRAGMENTATION INSTITUTIONNELLE DE LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

L'évaluation de la gestion intégrée de l'eau au Québec telle que nous l'avons menée, soulève en conclusion une double perspective. D'une part, il y a les leçons que nous pouvons tirer du cas présenté, de ses particularités et surtout de son exemplarité quant à la situation qui prévaut à la fin des années 1990. Cette étude de cas est également un prétexte pour aborder plus largement les problèmes de planification en matière de gestion de l'eau, des ressources et de l'environnement, en soulevant le rôle déterminant des acteurs institutionnels dans la configuration des enjeux et des solutions adoptées. Enfin, la conclusion est aussi une occasion de déborder des questions de gestion des ressources pour proposer une théorie territoriale de la gestion de l'eau à partir de l'examen de la recomposition des régulations sectorielles dans un contexte de projet intégré.

La conclusion s'articule d'abord autour du plan Yamaska comme noeud institutionnel révélateur des tensions qui marquent encore la gestion de l'eau au Québec et qui se traduisent sous une forme généralisée de domination des régulations sectorielles sur le territoire. Nous abordons ensuite, l'incidence de ces régulations dans la composition et la recomposition des territoires de la gestion de l'eau. En troisième lieu, nous précisons les implications durables d'une territorialité rigide des régulations. Nous terminons par une analyse de la capacité relative d'apprentissage des acteurs institutionnels dans ce contexte fortement territorialisé des régulations sectorielles et nous soulevons la nécessité de suivre les nouvelles expériences particularisées de gestion de l'eau au Québec en lien avec la durée propre des régulations que nous avons révélées et qui sont encore à l'œuvre sur le territoire.

10.1 LE PLAN YAMASKA, SES PARTICULARITÉS ET SON EXEMPLARITÉ POUR LE QUÉBEC

Le plan Yamaska constitue un révélateur particulier des enjeux de la gestion de l'eau tels qu'ils sont formulés actuellement. En effet, le plan Yamaska catalysait un certain nombre d'enjeux et de tensions institutionnelles qui persistent au Québec. L'examen que nous avons fait de ce plan révèle ainsi que malgré la coupure associée à la fin du plan, nous assistons à une continuité dans les processus institutionnels à l'œuvre en matière de gestion de l'eau au Québec. Comme nous le précisons ici, au-delà des actions et décisions sporadiques prises dans le court terme dont le tracé semble chaotique, il existe une trajectoire structurante de la décision qui s'appuie sur l'histoire longue des institutions.

Dans un premier temps, le plan Yamaska et ses antécédents comme le BAEQ révèlent l'importance stratégique de l'eau et des ressources naturelles en général au sein du régime fédéral-provincial canadien. Comme nous l'avons d'abord précisé au chapitre 3, la dialectique fédérale-provinciale est à l'œuvre en amont des politiques territoriales et sectorielles au Québec parce qu'elle définit la légitimité globale des politiques individuelles. Comme nous l'avons ensuite soulevé au chapitre 5, les politiques provinciales sont depuis la constitution de 1867, liées directement ou indirectement à l'eau et généralement en résonance avec les politiques fédérales. En fait, la gestion du territoire en amont de la gestion de l'eau se reflète dans ces deux niveaux ou paliers institutionnels qui ont chacun une prétention à l'intégration territoriale. Dans ce contexte de légitimité, nous pouvons noter une tension entre la coopération obligée et l'autonomie recherchée par les institutions particulières à l'intérieur d'un projet rationnel commun comme le plan Yamaska.

Nous remarquons ensuite que le plan Yamaska révèle une volonté d'affirmer davantage le principe de rationalité en le posant à une nouvelle échelle de gestion unifiée du territoire. Cette rationalisation, qui s'appuie sur un plan d'aménagement d'ensemble pour un territoire donné, révèle l'intérêt d'une démarche visant à harmoniser les régulations sectorielles selon un tout

cohérent comme nous le précisons au chapitre 4. Il est alors question de concevoir un nouveau système territorial planifié et un nouveau mode de gestion de l'eau qui lui est fonctionnellement associé.

Bien que tentant de réaménager des logiques sectorielles présentes sur le territoire, le plan n'est cependant pas révolutionnaire dans la mesure où le choix du territoire se trouve à proximité du centre économique québécois. Dans ce contexte, le plan, pour bien s'ancrer au territoire, peut déjà s'appuyer sur la mobilisation d'acteurs institutionnels en place (et de leur savoirs et savoirs-faire) et sur une certaine base économique et technique comme nous le précisons au chapitre 4, avec des villes comme Saint-Hyacinthe et Granby. Depuis la tentative de planification régionale du BAEQ, présentée au chapitre 3, nous constatons un effort visant à recentrer la planification et d'en assurer un arrimage plus facile aux territoires (du Québec), ce dont témoigne notamment la création d'un nouvel acteur central en 1968 qu'est l'OPDQ. Dans ce contexte, la logique ensembliste, même si elle demeure ambitieuse quant aux moyens déployés et se projette vers l'avenir (les prévisions témoignent d'un horizon d'une génération ou d'une trentaine d'année), ne s'abstrait pas totalement du contexte. Si la logique d'aménagement et de l'offre d'infrastructures domine le plan, ce dernier doit, pour être crédible, se positionner et prendre en compte les éléments techniques déjà présents sur le territoire. Il y a une certaine forme obligée de ménagement comme dirait Marié, mais qui demeure fort limité sur le plan de la conception alors que les élus locaux sont exclus *de facto* de l'exercice de planification.

En troisième lieu, nous pouvons ajouter que le plan Yamaska est une tentative particulière de l'état québécois de répondre à des tensions externes et internes propres à sa capacité à bien réguler son territoire. Négociation externe par le biais de l'OPDQ particulièrement, qui cherche à imposer sa perspective de planification régionalisée appuyée sur la centralité de Montréal. Négociation interne qui donne lieu à la Mission technique Yamaska, puis au Comité d'orientation et à celui d'exécution (chapitre 6). Des formes certes particulières et historiquement situées, mais qui révèlent néanmoins une double tension encore présente et qui

recoupe les expériences du COBARIC (chapitre 6) ou de l'AGEO de la Yamaska (chapitre 9). Cette tension, qui révèle le rôle clé d'un acteur-relais, n'est cependant pas bien régulée dans le contexte du plan Yamaska, dans la mesure où la domination des régulations sectorielles se traduit par l'évincement de l'OPDQ en ce qui concerne la gestion de l'eau. Depuis ce temps, il semble que l'on soit encore à la recherche d'un tel relais alors que se multiplient les «expériences de bassin».

Enfin, la mise en œuvre du plan Yamaska met en évidence la difficulté de hiérarchiser les régulations à l'intérieur d'un cadre de gestion unifié alors que ce sont les solutions opérationnelles qui dominent et tendent à définir les politiques liées à la gestion de l'eau. La régularisation, le drainage des terres et les réseaux urbains sont en effet posés dès le départ comme solutions à privilégier conformément aux mandats respectifs de chaque acteur. Le Comité d'exécution coordonné par l'OPDQ n'arrive pas à recomposer ces éléments à l'intérieur d'une logique commune. La conception d'un plan unifié et fonctionnel est ainsi battue en brèches comme nous le soulignons dans les chapitres 6 à 9 lorsque nous exposons la relative autonomie des régulations sectorielles.

Les efforts visant à réaliser une gestion intégrée dans les années 1990 nous sont révélés à la fois par la multiplication des initiatives locales, mais aussi par la difficulté d'établir des principes aptes à gérer collectivement des enjeux commerciaux liés à d'autres acteurs institutionnels dont la perspective commerciale et industrielle est encore plus affirmée que celle de l'OPDQ. Le premier symposium québécois sur la gestion de l'eau tenu en 1997 et la consultation publique qui lui succède en 1999 témoignent d'une logique qui n'est pas sans rappeler les efforts de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau en 1970 et les propositions de cette époque, en l'occurrence un ministère de l'eau et une planification à l'échelle de bassins avec un projet pilote comme la Yamaska.

10.2 LE PLAN YAMASKA, SA MISE EN ŒUVRE ET LES DOMINATIONS SECTORIELLES

La difficulté de passage de la conception à la mise en œuvre est révélée par la volonté autonomiste des acteurs institutionnels qui prennent part à la mise en œuvre, tel que le démontrent les diverses stratégies poursuivies par ces acteurs (p. ex., le contrôle de l'expertise et maîtrise des solutions techniques du MRN, la fusion du territoire du MAM, l'assistance institutionnalisée du MAC). Le plan Yamaska, qui laissait présager une action concertée des acteurs et un juste partage permettant à chacun de remplir un rôle complémentaire, devient plutôt l'occasion d'exercer une domination, soit une relation inégale entre acteurs institutionnels dans la mesure où un acteur impose à l'autre des frontières de gestion qu'il ne peut transgresser.

Dans ce contexte où chaque acteur tente de conserver ou d'élargir la portée de ses propres modalités de gestion du territoire, comme nous l'avons précisé dans les chapitres 6 à 9, nous voyons émerger un premier groupe d'acteurs institutionnels dominant le territoire, groupe auquel doit se soumettre un second groupe d'acteurs que nous qualifions de soutien. Du côté du groupe dominant, nous retrouvons le MRN qui malgré l'adversité, impose son approche des barrages-réservoirs, le MAC qui soutient envers et contre tous l'agriculture industrielle et le drainage des terres et le MAM qui impose l'assainissement comme un projet d'infrastructure ajusté à l'espace urbain. Du côté des acteurs de soutien, nous remarquons le MTCP qui profite de la présence de barrages-réservoirs (exemple de Choinière) pour favoriser l'activité récréative, le MTF qui en regard de la résistance du MAC, se cantonne à son espace forestier et les SPE qui réalisent leur programme d'infrastructures ajusté aux préoccupations financières du MAM. Et malgré les diverses réorganisations administratives survenues après le plan Yamaska, nous retrouvons encore à la fin des années 1990 cette tension non résolue entre l'affirmation d'un discours d'intégration face à la gestion de l'eau et celle d'une fragmentation dont témoignent les diverses actions institutionnelles en cours, telles que présentées dans les dernières sections des chapitres 6 à 9.

Dans ce contexte de domination, la mise en oeuvre du plan Yamaska contredit la perspective rationnelle qui suppose une rationalité optimale globale issue d'une forme de synergie des rationalités individuelles qui se soumettent à cette logique ensembliste. La présence de multiples rationalités rend plus difficile la pleine maîtrise des externalités que nous voyons se profiler dès le plan Yamaska, et s'affirmer par la suite dans les chapitres 6 à 9.

Cette maîtrise inachevée sur le territoire se traduit alors sous la forme d'un problème d'arrimage de rationalités partielles qui définissent des solutions rationnellement adaptées à leur propre milieu associé, avec relativement peu d'égard aux effets produits sur les autres milieux. Le principe d'efficacité globale compris dans son sens fonctionnel et utilitaire est mis au défi par diverses façons d'ancrer le principe d'efficacité selon l'objet technique et le milieu associé auquel on se réfère. La diversité des régulations sectorielles présentée au chapitre 5 et les stratégies ajustées à ces régulations que nous exposons dans les chapitres 6 à 9, témoignent de cette multiplicité derrière l'unité apparente de l'efficacité comme principe central à la gestion courante des politiques publiques. Contredisant la rationalité d'ensemble du plan, celui-ci se résume au mieux en une addition des efficacités partielles (sectorielles) liées aux pratiques individualisées des acteurs institutionnels et à leurs objets techniques spécifiques. Lors de la mise en oeuvre, il n'est donc pas étonnant de constater que l'efficacité du plan Yamaska repose avant tout sur ses composantes, notamment celle des réseaux urbains, du drainage agricole et de la régularisation de la rivière.

Il en va de même pour le principe de modernisation à l'origine de l'ensemble des politiques publiques liées au plan Yamaska. En effet, la prétention commune à la modernité n'est pas suffisante pour imposer la logique du plan aux régulations sectorielles, ni pour revoir le plan à l'instar des propositions de Jones (1978), ni encore pour pallier aux externalités territoriales découlant des logiques sectorielles comme nous pouvons le noter à l'intérieur des dernières sections des chapitres 6 à 9. C'est ainsi que la modernisation du territoire est déclinée de diverses façons. D'une part, on cherche à moderniser le développement régional par la planification régionale (chapitre 6), puis à moderniser la gestion hydraulique par une

régularisation de l'eau à l'échelle du bassin (chapitre 7), à moderniser les villes par l'expansion et l'achèvement (stations d'épuration) des réseaux urbains (chapitre 8) ou encore, à moderniser l'agriculture par le drainage rationalisé des terres (chapitre 9).

Enfin, si du point de vue des acteurs institutionnels, il y a unité quant à l'intérêt de se concentrer sur l'offre de services publics en matière d'eau, il existe également de multiples façons de structurer cette offre. Le plan qui se destinait à être un projet unifié d'infrastructures, apparaît lors de la mise en œuvre comme un projet global inachevé composé de divers projets particuliers, disjoints et partiellement efficaces. La régularisation, les réseaux urbains, les réseaux agricoles évoluent chacun selon des rythmes différents et sous l'initiative d'acteurs également différents. Relativement à la mise en œuvre du plan Yamaska, il y a en fait une difficulté à séparer l'objet ou l'élément technique de son *acteur-concepteur-porteur de projet* et de son milieu associé ou territoire d'opération. Le plan, qui supposait un milieu stabilisé où la dynamique économique est bien maîtrisée et les actions institutionnelles bien coordonnées, se butte ainsi aux régulations sectorielles qui structurent et limitent le potentiel institutionnel d'intervention sur le territoire.

10.3 TERRITORIALITÉ INSTITUTIONNELLE ET ÉCOLOGIE POLITIQUE

L'analyse critique de la gestion de l'eau révèle non seulement les failles du plan Yamaska, mais aussi celles d'une certaine manière de gérer un agencement institutionnel particulier. Notre analyse révèle le lien fort qui existe entre un contexte où de multiples logiques se confrontent et une dynamique de fermeture des enjeux sur la base de frontières institutionnelles qui délimitent le rôle et la fonction spécifique des institutions et leur capacité de gestion subséquente. Le contexte de transaction institutionnelle autour d'un projet unificateur révèle, en travers de la rationalité du système qui devait aller de soi, une fragmentation du territoire marquée par des effets dysfonctionnels d'un milieu institutionnellement individualisé. La dynamique transactionnelle révèle donc plus qu'un

processus de négociation étatisé entre acteurs institutionnels ; elle met en évidence une structure cognitive profonde de chaque institution qui intériorise certaines variables de savoir et de savoir-faire liées au territoire, ainsi que certains intérêts liés à la présence de groupes d'intérêts également diversifiés (les demandeurs d'énergie, les résidents urbains et élus municipaux du bassin, les agriculteurs, les groupes de chasseurs et pêcheurs, les groupes de citoyens et associations environnementales, etc.).

La conséquence de ce constat est que l'évaluation que nous faisons du plan Yamaska et de l'exercice de planification en général doit nécessairement se référer aux frontières particulières des territoires institutionnellement constitués par les régulations sectorielles déjà en place et à l'œuvre sur ces territoires. Ainsi, la gestion de l'eau est à la fois politique dans la mesure où on ne peut évacuer les acteurs institutionnels qui la modèlent selon les frontières d'efficacité de la gestion, selon des composantes de régions, de villes, de terres productives ou de plans d'eau, et écologique dans la mesure où ces frontières ne sont pas opaques et sont traversées par une eau qui change de fonction, de propriétés et de support technique d'un lieu de régulation à l'autre. Une nouvelle tension se dessine ainsi entre les frontières de gestion et la fluidité de l'eau sur le territoire.

L'analyse que nous adoptons à partir du cadre principal de l'écologie politique propose de tenir compte de cette tension en relation avec les contraintes productives qui définissent le contexte d'accumulation de la ressource en regard de la structure de production du territoire et l'appareillage technique mis en place pour réguler les usages et les conflits d'usage. Il va de soi que l'analyse n'est pas simple puisqu'elle implique une *transversalité* qui intègre une diversité de dimensions interagissant les unes avec les autres. Selon nous et à l'exemple de cette thèse, c'est par ce croisement et cette dialectique de perspectives que nous pouvons mieux saisir les contraintes de la durabilité de la gestion de l'eau par delà le discours et la logique rationaliste.

L'écologie politique du territoire soulève également que derrière le questionnement sur le partage initial des rôles, des compétences et des attributions dans la gestion de l'eau et du territoire, il y a toujours ce besoin d'analyser et d'*internaliser* à un moment donné les incohérences liées à l'application des politiques publiques sectorielles afin d'en assurer la pérennité. À ce chapitre, nous pouvons noter que déjà à l'époque du plan Yamaska, les acteurs sont conscients de certaines insuffisances quant à la qualité des eaux, confirmées notamment par Jones qui a la lourde tâche d'évaluer le plan après cinq ans de mise en œuvre. Toutefois, cette prise de conscience et l'accès à une information juste (en autant que cette justesse soit consensuelle) que les tenants d'une gestion rationnelle considèrent comme des conditions aptes à réorienter la rationalité des acteurs, ne suffisent pas à justifier la révision d'un plan d'ensemble comme celui du bassin de la Yamaska. La coopération est en effet impossible lorsque des acteurs puissants refusent de négocier leurs pratiques et leur milieux d'opération comme cela a été le cas avec le MAC, le MAM et le MRN. Les limites territoriales d'opération préalablement fixées sont donc difficiles à traverser et révèlent une certaine inertie face à toute recombinaison institutionnelle du territoire.

Enfin, ce que nous retenons de la problématique de la délimitation stratégique de l'espace c'est la constitution et la persistance des milieux-types qui découlent d'un mode d'association particularisé, segmenté et spécialisé lié au territoire. C'est ainsi que nous avons été à même de voir émerger un *espace-plan* constitué sur le mode du plan d'abord soutenu par l'OPDQ qui tente d'imposer sa logique du développement territorial accompagné dans un premier temps des CRD (chapitre 6). Puis c'est la reconnaissance d'un *espace-rivière* séparé du milieu terrestre sur lequel peut s'imposer la logique de régularisation des eaux défendue par le MRN, puis secondairement par le MTCP préoccupé de la pêche sportive et de la récréation en milieu naturalisé (chapitre 7). C'est également la consolidation d'un *espace urbain* défini par les réseaux et soutenu principalement par le MAM, mais aussi par les SPE qui émerge (chapitre 8). Enfin, c'est la persistance de l'*espace rural* dominé par le MAC sur les terres planes qui domine, laissant au MTF un espace forestier limité aux terres montagneuses (chapitre 9).

10.4 LES CONFLITS TERRITORIAUX ET L'APPRENTISSAGE INSTITUTIONNEL LIMITÉ

La multiplication des externalités révélées particulièrement après le plan Yamaska traduit dans l'ensemble une certaine incapacité des acteurs institutionnels à penser ensemble et selon un modèle unificateur la production, l'allocation et la distribution de l'eau. Cette incapacité est associée à une tendance lourde des institutions à articuler les décisions et les politiques publiques dans le sens du cheminement historique de leurs pratiques d'origine.

À ce chapitre, la mise en oeuvre du plan Yamaska révèle particulièrement que l'OPDQ n'abandonne pas facilement l'idée de plans de développement régionaux de l'eau, même en l'absence des CRD (chapitre 6). D'ailleurs, vers la fin du plan Yamaska l'OPDQ revient à son idée de schéma régional de l'eau, idée qui lui tenait à cœur dès le début de la Mission Yamaska. Puis le MRN a peine à se dégager de la régularisation centralisée comme option de gestion (chapitre 7). Il maintient cette logique exprimée au sein de son mandat même si un seul barrage est construit sur le territoire et opéré indépendamment des autres ouvrages. De son côté, le MAM peut difficilement concéder la régulation de l'eau sous une autre forme que celle des réseaux ajustés à l'espace municipalisé (chapitre 8). Les fusions municipales demeurent en effet une mesure de rationalisation souvent nécessaire avant l'extension des réseaux comme on le constate dans le bassin même après le plan Yamaska. L'enjeu des finances municipales et de l'autonomie des villes ne peut ainsi être étudié par des questions de gestion de ressources. Le MAC pour sa part, a de la difficulté à revoir les pratiques d'une agriculture industrielle qu'il a contribué à façonner (chapitre 9). L'assistance directe aux producteurs agricoles demeure encore l'option privilégiée par le MAPAQ qui a succédé au MAC. Les objectifs de production priment toujours sur les questions de protection de l'environnement.

À travers ces divers constats, nous pouvons déceler une difficulté commune des acteurs institutionnels à se dégager d'un passé qui révèle une association très serrée avec une fonction

privilegiée de gestion de l'eau, des modalités de gestion et des éléments techniques bien maîtrisés. Cette incapacité à revoir les référents des régulations particulières concerne non seulement les pratiques en elles-mêmes, mais plus encore les rôles et les identités institutionnelles historiquement constituées. Comme nous l'avions précisé au chapitre 5, les régulations à l'œuvre lors du plan Yamaska ont chacune des origines distinctes, même s'il existe certaines ressemblances quant au contexte structurel d'exploitation du territoire. Dans cette perspective, la logique ensembliste se confronte nécessairement à un ensemble de processus individualisés d'institutionnalisation du territoire sous ses diverses formes, urbanisée, *agriculturée*, naturalisée, régionalisée, processus que nous voyons se constituer comme des formes d'apprentissage limité du chapitre 6 à 9.

Dans ces contextes différenciés, nous ne serons pas étonné de voir les ajustements pendant et après le plan Yamaska comme une série de modalités techniques compensatoires qui cherchent toujours à consolider un édifice jamais achevé. Les ajustements relatifs au barrage Choinière ne permettent en rien d'assurer la régularisation d'ensemble initialement postulée, ni d'ailleurs de régler le problème des étiages à Granby, problème auquel le MRN ajoute celui d'un risque nouveau d'inondation (chapitre 7). De même, les stations d'assainissement ne répondent que tardivement et de manière limitée aux problèmes de pollution des eaux par les villes, ce qui nécessite d'autres interventions en amont des stations et en aval de celles-ci et implique une charge fiscale supplémentaire aux villes que l'on croyait rendre plus efficace et incite davantage aux fusions municipales (chapitre 8). Du côté de l'agriculture, il n'y pas d'assainissement des eaux, seulement quelques mesures qui visent à rationaliser l'utilisation des intrants et ce en fonction des choix de production déjà établis (chapitre 9). On vise davantage à limiter le coût des intrants dans une perspective d'économie de la ferme, de structure des marchés et d'objectifs de production que d'intervenir en amont du processus de production industrielle. Aux prises avec des contraintes propres à chaque régulation, la gestion de l'eau émerge comme un bricolage de politiques articulées autour de solutions techniques produites à la pièce et ajustées aux milieux déjà institutionnalisés qui ont pour effet de renforcer une fonction privilégiée de la gestion de l'eau au sein de chacun de ces milieux.

Ce bricolage d'éléments techniques ne produit donc pas de manière synergique un système technique articulé selon une logique d'ensemble à l'instar du plan Yamaska.

À tous égards, la gestion de l'eau peut difficilement être intégrée à partir d'une approche centrée sur les éléments techniques ou administratifs. Il ne suffit donc pas de concevoir un projet d'ensemble selon une rationalité technique (Projet d'aménagement du bassin de la rivière Yamaska) fixant clairement des objectifs (Mission Yamaska) et des moyens d'intervention, de l'appuyer sur une structure opérationnelle liant l'expertise (Comité d'exécution du plan) et la gestion politico-administrative (Comité d'orientation), ni même de se fixer des règles opérationnelles (rencontres périodiques, rapport techniques et scientifiques, propositions techniques, compensations financières, etc.) ou de se doter d'un mécanisme d'évaluation de la planification (rapport de Jones) comme le révèle le plan Yamaska. En effet, l'intégration suppose un mode de *gouvernance* cohérent, accepté et partagé, en amont des éléments techniques, et un territoire où l'écologie du lieu se plie bien aux exigences du mode de développement favorisé.

Cela dit, nous assistons actuellement à la remise en cause d'une approche planifiée comme celle du plan Yamaska que l'on associe à une approche centralisée, technocratique, relativement dirigiste et trop optimiste dans ses prévisions du développement. Au Québec, l'abandon partiel d'une perspective planifiée nous fait aujourd'hui hésiter entre diverses perspectives de *gouvernance* impliquant un système marginal il est vrai, de type communautaire et un autre dominant, calqué plus directement sur les principes de fonctionnement des échanges économiques et de la structuration des marchés. L'examen des initiatives en cours actuellement au Québec serait à même de mieux en situer la portée et les effets auxquels on peut s'attendre dans le temps. Cet examen comparatif qui reste à faire permettrait aussi de comprendre la tension entre d'autres frontières politiques en regard des contraintes d'eau sur le territoire et la compréhension particulière des acteurs locaux de ces contraintes. Cela dit, nous croyons toutefois que les acteurs institutionnels demeurent le noeud des réseaux entre le marché et la communauté et qu'à ce titre, il est présomptueux de parler

véritablement d'une nouvelle gouvernance remettant fondamentalement en cause le rôle de l'état. En effet, les acteurs institutionnels peuvent, à notre avis, encore jouer de l'implication communautaire et de l'appui au marché sans véritablement mettre en cause leurs propres logiques à l'instar de l'ambiguïté d'action qu'ils ont démontré face à la participation publique et au développement économique lors du plan Yamaska. La tendance demeure, selon nous, au contrôle des enjeux de la gestion de l'eau par les acteurs institutionnels.

Enfin, nous constatons qu'encore les enjeux demeurent relativement fermés dans la mesure où ils sont traduits selon les termes, les mandats et les compétences des acteurs institutionnels en place. Dans ce contexte, la gestion de l'eau actuelle et les solutions proposées (y compris celles que nous pouvons anticiper comme étant le résultat de la consultation publique du BAPA en mai 2000) n'arrivent pas à résoudre entièrement, de manière satisfaisante et durable dans le sens de la pérennité de la ressource et des usages, les externalités territoriales des régulations sectorielles. Ce dernier commentaire rejoint incidemment une critique fondamentale de l'écologie politique en regard des systèmes institutionnels modernes, à savoir que derrière les projets techniques intégrateurs, se profile toujours une tension entre l'intégration et la fragmentation institutionnelle selon certaines fissures préférentielles qui résulte du jeu des forces du marché sur l'exploitation des ressources, du régime politique en place et de la diversité d'acteurs institutionnels impliqués plus directement dans la gestion des ressources et des territoires particuliers sur lesquels vont s'ancrer les politiques.

BIBLIOGRAPHIE

Albo, G., *Democratic Citizenship and the Future of Public management, A Different Kind of State ? Popular Power and Democratic Administration*, G. Albo, D. Langille and L. Panitch, Oxford University Press Canada, Toronto, 1993.

Alexander, E. R. et A. Faludi, *Planning Doctrine : Its Uses and Implications*, Planning Theory, (1996), vol.16, pp. 11-61.

Allain, G. et S. Côté, *Du pouvoir local au pouvoir local en passant par les mouvements sociaux régionaux : Le cas du Nouveau-Brunswick*, in *Aménagement et développement. Vers des nouvelles pratiques?*, Cahiers de l'ACFAS no 38, 1986, pp. 29-53.

Allaire, G., *Croissance et crise en agriculture*, in *Théorie de la régulation, état des savoirs*, sous la direction de R. Boyer et Y. Saillard, La Découverte, Paris, 1995, pp. 341-349.

Ambroise, A. et J. Jacques, *L'appareil administratif*, L'état du Québec en devenir, sous la direction de G. Bergeron et R. Pelletier, Boréal Express, 1980, pp.109-145.

American Water Works Association (AWWA), *L'aluminium dans l'eau potable et la maladie d'Alzheimer : un débat qui se poursuit*, Vecteur Environnement (1995), vol.28, no.6, pp. 17-19.

Anderson, L., *L'approvisionnement en eau*, Bâtir un pays, histoire des travaux publics au Canada, sous la direction de N. R. Ball, Les éditions Boréal, Montréal, 1988.

Angers, P., Dion, L., Amboise, A., Boucher, P., Houle, R. Ignatieff, N., Murray, R., Tremblay, L. J. et P. E. Tremblay, *Participation et planification régionale : l'expérience du Bureau d'aménagement de l'est du Québec (1963-1966)*, rapport de recherche, Université Laval, 1971.

Arbour, S., *Évaluation de l'état de santé des érablières*, Ministère de Loisir, de la Chasse et de la Pêche, 1991.

Argyris, C., Putnam, R., McLain Smith, D., *Action Science*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1985.

Argyris, C., *Reasoning, Learning and Action. Individual and Organizational*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1983.

Argyris, C., *Overcoming Organizational Defenses. Facilitating Organizational Learning*, Allyn and Bacon, Boston, 1990.

Association québécoise des techniques de l'eau (AQTE), *Une histoire de l'eau au Québec, d'hier à aujourd'hui* (1987), vol.20, no.1, supplément de Sciences et Techniques de l'eau.

Auger, P., Bélanger, B., Durocher, H., Goulet, M., Magny, Y., Provencher, M., *Synthèse des études de la qualité du milieu aquatique de la rivière Yamaska*, Direction générale des eaux, MRN, 1979.

Ayotte, P. et M. Larue, *Les trihalométhanes dans les petits systèmes de distribution d'eau potable au Québec, campagne d'échantillonnage de 1987*, Ministère de l'Environnement du Québec, 1988.

Baccigalupo, A., *Vie administrative à l'étranger, Administrations publiques territoriales et planification régionale dans la province de Québec*, La Revue Administrative, Janvier-février, (1972), pp.61-65.

Baccigalupo, A., *Les grands rouages de la machine administrative québécoise*, Les éditions agence d'arc inc., Montréal, 1978.

Baratz, M. et P. Bachrach, *Power and Poverty*, Oxford University Press, London, 1970.

Barraqué, B., *Les politiques de l'eau en Europe*, La Découverte, collection Recherche, 1995.

Bartlett, R. V., *Comprehensive Environmental Decision Making: Can It Work ?*, Environmental Policy in the 90s, édité par N. J. Vig et M. E. Kraft, 1990, pp. 235-254.

Batllori-Sampedro, E., Febles-Patron, J. L. et J. Diaz-Sosa, *Landscape change in Yucatan's Northwest Coastal Wetlands (1948-1991)*, Human Ecology Review, (1999) vol.6, no.1, pp. 8-20.

Baumol, W. J. et W. E. Oates, *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1979.

Becker, H. S., *Cases, Causes, Conjunctures, stories and Imagery*, What is a case ? Exploring the Foundations of Sociological Inquiry, édité par C. C. Ragin et H. S. Becker, 1992, pp. 205-216.

Bélanger, R., Jones, R. et M. Vallières, *Les grands débats parlementaires, 1792-1992*, Les Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1994.

Bélanger, Y. et P. Fournier, *L'entreprise québécoise, développement historique et dynamique contemporaine*, Cahiers du Québec no.90, Hurtubise HMH, 1987.

Bélangier, B., *Synthèse des études du milieu aquatique et environnant du lac Waterloo*, Ministère de l'Environnement du Québec, Direction générale des inventaires et de la recherche, 1981.

Bellavance, C., *Réseaux, territoires et électricité : la dynamique spatiale du processus d'électrification du Québec méridional*, Espace et culture, S. Courville et N. Séguin éd., Les Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1995, pp. 393-404.

Bellavance, C., *L'état, la «houille blanche» et le grand capital, l'aliénation des ressources hydrauliques du domaine public québécois au début du XXIème siècle*, Revue d'histoire de l'Amérique française, (1998), vol.51, no.4, pp. 487-520.

Bellavance, M., *Les politiques gouvernementales, élaboration, gestion et évaluation*, Agence d'ARC Inc., 1985.

Bellenger, L., *Peut-on se former à la négociation*, La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, édité par J. Ruegg, N. Mettan et L. Vodoz, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1992, pp.211-219.

Benjamin, J., *Planification et politique au Québec*, Les presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1974.

Bergeron, G., *Pratique de l'état au Québec*, Québec-Amérique, Montréal, 1984.

Bérubé, P., *L'organisation territoriale du Québec, dislocation ou restructuration ? Urgence d'Agir*, Ministère de la Santé et des Services Sociaux, Conseil de la Santé et du Bien-être, 1993.

Bervin, G., *Québec au XIXième siècle, l'activité économique des grands marchands*, Les éditions du Septentrion, Sillery, 1991.

Blais, J. F., Sasseville, J. L., Mamouny, K. Kibi, N. et H. Hamelin, *Consommation énergétique des stations québécoises d'épuration des eaux usées municipales*, Vecteur Environnement (1995), vol.28, no.2 pp.25-39.

Blais, A., *La politique agricole du gouvernement québécois 1952-1973*, Recherches sociographiques, (1979), vol. 20, no 2, pp. 173-203.

Blanc, M., *Vie quotidienne, démocratie locale et transactions sociales*, document de synthèse en vue de l'habilitation à diriger des recherches, Université de Nancy II, 1994.

Boadway, R. W., *Intergovernmental transfers in Canada*, Canadian Tax Foundation, Financing Canadian Federation no.2, 1981.

Bobée, B., Bordeleau, F., Cantin, M., Cluis, D., Lachance, M., Parent, A., Potvin, L., Raymond, L. et A. Tessier, *Évaluation du réseau de la qualité des eaux*, volume 1, MRN, Direction générale des eaux, 1977a.

Bobée, B., Bordeleau, F., Cantin, M., Cluis, D., Lachance, M., Parent, A., Potvin, L., Raymond, L. et A. Tessier, *Évaluation du réseau de la qualité des eaux*, volume 2, MRN, Direction générale des eaux, 1977b.

Boismenu, G., *Le duplessisme*, Presses de l'Université de Montréal, 1981.

Boisvert, M. et P. Hamel, *Les politiques régionales au Canada sous le régime libéral 1963-1984. L'ère des libéraux le pouvoir fédéral de 1963 à 1984*, sous la direction de Y. Bélanger et D. Brunelle, Presses de l'Université du Québec, Sillery, 1988, pp.191-210.

Boisvert, M., Levert, F., Lussier, M.-J., Sénécal, P., *Pour une gestion intégrée de l'eau*, Eau du Québec, (1982), vol. 15, n° 3, pp. 273-277.

Boivin, R., Bouchard, B., Desrochers, M., Molgat, L., Paré, J. J., Robert, B. et R. Tinawi, *La sécurité des barrages, les risques et les mesures préventives*, Dossier synthèse no.6, Évaluation environnementale du projet Grande-Baleine, Bureau de soutien de l'examen public du projet Grande Baleine pour COMEV, CQEK, COFEX-Nord, COFEX-Sud, CFEEE, COMEX, 1982.

Bonsor, N. C., *Water Pollution and the Canadian Pulp and paper Industry, Getting it Green*, Case studies in Canadian Environmental Regulation, edited by G. B. Doern, C.D. Howe Institute, 1990, pp.155-187.

Booth, L. and Quinn, F. *Twenty-Five Years of the Canada Water Act*, Canadian Water Resources Journal, (1995), vol. 20, n° 2, pp. 65-74.

Bordeleau, R., *Rapport du régisseur, année 1930*, Station expérimentale, Farnham, Québec, Ministère Fédéral de l'Agriculture, Canada, 1932.

Boudreault, F. X., *L'agriculture est une science*, Revue de l'Institut Agricole d'OKA, (1931), vol.5, no.2, pp. 47-50.

Boulanger, F., Bibeault, J. F., Bourassa, Y. et D. Gosselin, *Étude économique du programme SLV 2000 : un exemple concret de développement durable*, Environnement Canada, Région du Québec, Sainte-Foy, 1998.

Bourassa, F. et Bélanger, B. *Réservoir Choinière, problématique et solution*, Ministère des Richesses Naturelles, 1978.

Bourassa, F. et P. Mathieu, *Le système Air-Aqua au lac Waterloo*, Ministère des Richesses Naturelles, 1977.

Bourdages, J. L., Bouchard, A. et M. O. Trépanier, *Les parcs naturels du Canada et du Québec, politiques, lois et règlements*, Université de Montréal, Faculté des arts et sciences, Institut Botanique, 1984.

Bourgeois, É. et J. Nizet, *Pression et légitimation*, Presses Universitaires de France, 1995.

Bowers, J., *Cost-benefit analysis in theory and practice : agricultural land-drainage projects*, Sustainable Environmental Management, principes and practice, édité par R. K. Turner, Belhaven Press and Westview Press, Boulder, Colorado, 1988, pp. 265-289.

Boyer, R. et Y. Saillard (éd.), *L'état de la théorie de la régulation*, La découverte, Paris, 1995.

Braud, P., Science politique, 2. L'état, Éditions du Seuil, collection essais politiques, 1997.

Brink, B.J.E. et J. H. Woudstra, *Towards and effective rational water management : the Aquatic Outlook Project – integrating water management, monitoring and research*, European Water Pollution Control, (1991), vol. 1, n° 5, pp. 20-27.

Brown, C., Cook, R., Moore, C., Morton, D., Ray, A., Waite, P. et G. Wynn, *Histoire générale du Canada*, Éditions du Boréal, 1987.

Brunet, M., *Histoire du Canada par les textes, tome II, 1855-1960*, Éditions Fides, Montréal et Paris, 1963.

Bryman, A., *Quantity and Quality in Social Research*, Routledge, London and New York, 1988.

Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ), *Esquisse du plan, texte de présentation, Plan de développement*, Cahier no.1, juin 1966.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec (BAPE), *Création du lac Marchessault à Bromont*, Rapport d'enquête et d'audience publique, 1990.

Burgenmeier, B., *Principes de l'action publique et protection de l'environnement*, La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, édité par J. Ruegg, N. Mettan et L. Vodoz, 1992, pp.165-184.

Caillé, A., Campbell, P.G., Couture, P., Lamontagne, M.P., Sasseville, J.-L., *Qualité de l'eau, tome 3 : Méthode d'acquisition des données utilisée dans différents pays*, Ministère des Richesses Naturelles, Direction générale des eaux, service qualité des eaux, INRS (Eau), 1973.

Caillé, A., Campbell, P.G., Cluis, D., Couture, P. et L. Talbot, *Impact de l'agriculture sur la qualité des eaux de surface du bassin de la rivière Yamaska*, rapport scientifique n° 50, INRS-Eau, SPE, 1975.

Campbell, P.G., Meybeck, M., Tessier, A., *Planification de l'acquisition des données de qualité de l'eau, tome 1 : Relations entre l'utilisation de la ressource eau et sa qualité*, rapport scientifique n° 32, INRS (Eau), Ministère des Richesses Naturelles, 1973.

Campbell, P.G., Tessier, A., Bisson, M., *Étude intégrée de la qualité des eaux des bassins versants des rivières Saint-François et Yamaska, vol. 1 : Secteur des métaux traces, Rapport final*, Ministère des Richesses Naturelles, Direction générale des eaux, service qualité des eaux, INRS (Eau), 1976a.

Campbell, P.G., Tessier, A., Bisson, M., *Étude intégrée de la qualité des eaux des bassins versants des rivières Saint-François et Yamaska, vol. 1 : Secteur des substances nutritives, Rapport final*, Ministère des Richesses Naturelles, Direction générale des eaux, service qualité des eaux, INRS (Eau), 1976b.

Camu, P., *Le Saint-Laurent et les Grands-Lacs ou le temps de la voile, 1608-1850*, Cahiers du Québec no.113, collection géographie, Hurtubise HMH, 1996.

Centre Saint-Laurent, *Rapport synthèse sur l'état du Saint-Laurent, volume 1 : L'écosystème du Saint-Laurent*, Environnement Canada, Région du Québec, 1996.

Charron, A., Marcoux, C, et M. Pleau, *Le contrôle des débordements des eaux d'égouts et d'orage*, Vecteur Environnement (1996), vol.29, no.5, pp. 25-29.

Chatillon, C., *L'histoire de l'agriculture au Québec*, Éditions l'Étincelle, 1976.

Chatzis, K., *La régulation des systèmes socio-techniques sur la longue durée*, sous la direction de M. Gariépy et M. Marié, Ces réseaux qui nous gouvernent ?, L'Harmattan, collection villes et entreprises, 1997, pp.59-83.

Chatzis, K., *La régulation des systèmes socio-techniques sur la longue durée, le cas de l'assainissement urbain*, Thèse, volume 1, LATTIS, ENPC, Université Paris Val-de-Marne, CNRS, 1993.

Chevalier, P., *Gestion des ressources naturelles, secteur agricole et forestier*, Université du Québec, Télé-Université, Sainte-Foy, 1993.

Choquette, C. P. (Mgr.), *Histoire de la ville de Saint-Hyacinthe*, Richer et Fils libraires-éditeurs, Saint-Hyacinthe, 1930.

Cluis, D. et H. Durocher, *Étude intégrée de la qualité des eaux des bassins versants des rivières Saint-François et Yamaska, vol. 3 : Secteur du modèle d'apports, Rapport final*, Ministère des Richesses Naturelles, Direction générale des eaux, service qualité des eaux, INRS (Eau), 1976.

Comité consultatif du groupe ministériel de planification et de développement sur les conseils régionaux de développement, *Le rôle des CRD et l'OPDQ*, rapport, Office de planification et de développement du Québec, 1975.

Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC), *Vers un gestion intégrée et globale des eaux au Québec*, Rapport final du Comité de bassin de la rivière Chaudière, 1996.

Comité d'étude sur le Saint-Laurent, *Rapport final du comité d'étude sur le fleuve Saint-Laurent*, Présenté à l'Honorable Marcel Léger, ministre délégué à l'Environnement du Québec et l'Honorable Len Marchand, Ministre d'État à l'Environnement du Canada, 1978.

Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (CEPJE), *Premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, R. Legendre prés., 15 octobre 1970, 1971.

Commission sur la protection des forêts, *Des forêts en santé*, rapport spécial no.2, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Les Publications du Québec, 1991.

Commission (Doyon) d'enquête sur la politique d'achat par Hydro-Québec d'électricité auprès de producteurs privés, *Rapport*, remis au Secrétariat général du Conseil Exécutif, Gouvernement du Québec, 1996.

Comtois, Y., Larose, M., Nolin, A., *Aménagement des ressources en eau : Expériences d'aménagement intégrés à la compagnie nationale du Rhône (France) et possibilités d'adaptation en milieu québécois*, in 3^e Colloque biennal sur l'aménagement au Québec. Inventaire et affectation des ressources, Cahiers de l'ACFAS n° 17, 1982, pp. 3-14.

Conseil consultatif canadien de l'environnement, *Une vision des zones protégées pour le Canada*, Ministre des Approvisionnements et Services, 1991.

Conseil d'orientation économique du Québec (COEQ), *Participation et consultation, Planification du développement régional, cahier VII, perspective théorique et étude de quatre C.E.R.*, 1966.

Conseil de la conservation de l'environnement, *Pour une utilisation durable des ouvrages municipaux construits dans le cadre du programme d'assainissement des eaux du Québec*, Gouvernement du Québec, 1994.

Conseil exécutif du Québec, *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec*, document de référence, automne 1997.

Commission de développement de la région de Montréal (CDRM), *Schéma intégré d'aménagement et de développement des loisirs, étude d'aménagement de sites touristiques et récréatifs, Vallée du Richelieu*, document no.1, projets prioritaires, Pluram, 1972.

Conseil régional de développement des Cantons de l'Est (CRDCE), *Avis sur l'orientation de développement de l'Estrie*, Office de planification et de développement du Québec (réédition), Service de reprographie, ministère des Communications, Québec, 1973.

Consultants BPR (Les), *Étude des solutions de rechange à la gestion sous forme liquide des déjections de porcs : rapport final*, ministère de l'Environnement et de la faune, Québec, 1994.

Conway, T., *Taking Stock of the Traditional Regulatory Approach*, Getting it Green, Case studies in Canadian Environmental Regulation, G. B. Doern ed., C.D. Howe Institute, Policy study no. 12, 1990, 25-57.

Cossette, M., *Le drainage souterrain...quand on y a goûté*, Le Bulletin des Agriculteurs, (1972), vol. 55, pp. 13 et 69.

Costanza, R. (éd.), *Ecological Economics, The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, 1993.

Courville, S., Robert, J. C. et N. Séguin, *Le pays laurentien au XXIème siècle, les morphologies de base*, Atlas historique du Québec, Les Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1995.

Crowfoot, J. E. et J. M. Wondolleck, *Environmental Disputes, Community Involvement in Conflict Resolution*, Island Press, 1990.

Crosby, A. W., *Ecological Imperialism: The Overseas Migration of Western Europeans as a biological Phenomenon*, The Ends of the Earth, ed. By D. Worster, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 1988, pp. 103-117.

Crozier, M. et E. Friedberg, *L'acteur et le système*, Éditions du Seuil, collection Points politique, 1977.

Dales, J.H., *Pollution, Property and Price*, University of Toronto Press, Toronto, 1968.

Daly, H. E. et J. B. Cobb, *For the Common Good, Redirecting the Economy Toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Beacon Press, Boston, 1989.

Daneau, M., *Les pêches maritimes au Québec, enjeux économiques et interventions de l'état*, Les Presses de l'Université Laval, 1991.

De Soyza, A. G., Whitford, W. G., Herrick J. E., *Sensitivity Testing of Indicators of Ecosystem Health*, *Ecosystem Health*, (1997), vol. 3, no 1, pp. 44-53.

Debailleul, G., *Le processus d'intensification de l'agriculture québécoise et ses impacts environnementaux : une rétrospective à méditer*, *Vecteur Environnement* (1998), vol.31, no.2., pp. 49-54.

Debailleul, G., *Régulation agricole et déstructuration du milieu rural : le rôle des mesures agricoles*, *Le Québec rural dans tous ses états*, sous la direction de B. Vachon, Boréal, Montréal, 1991.

Debailleul, G. et P. Erhenshaft, *Le complexe agro-alimentaire et l'état*, (1987), *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 5, no 1, pp. 5-13.

Debeir, J. C., J. P. Deléage et D. Hémerly, *Les servitudes de la puissance, une histoire de l'énergie*, Flammarion, 1986.

De Loë, R. C., *The Institutional Pattern for Water Quality Management in Ontario*, *Canadian Water Resource Journal*, (1991), vol.16, no.1, pp. 23-43.

Delorme, P., *Décentralisation municipale et pouvoir démocratique*, *L'administration publique québécoise : évolutions sectorielles, 1960-1985*, sous la direction de Y. Bélanger et L. Lepage, Presses de l'Université du Québec, Sillery, 1989, pp.201-223.

Denis, L. G., *Nos forces hydrauliques et le développement industriel*, Commission de la conservation Canada, huitième rapport annuel, 1917, pp. 191-201.

Desjardins, R., *Les efforts du Québec pour enrayer ou prévenir la pollution de l'eau*, Mémoire, Régie des eaux du Québec, 6 septembre 1966.

Deslauriers, J. P., *Recherche qualitative, guide pratique*, McGraw-Hill éditeurs, collection Théma, 1991.

Desrosiers, F., Grunberg, O., Saicans, A. et F. Dumont, *Croissance et structure économiques, 1961-1971*, Dossiers techniques de la région de Montréal, O.P.D.Q., 1977.

Desrosiers, G., Gaumer, B. et O. Keel, *La santé publique au Québec, histoire des unités sanitaires de comté 1926-1975*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1998.

Desailly, B., *De la protection rapprochée à l'aménagement des bassins hydrographiques – Les ingénieurs et la prévention des risques de crue dans les pyrénées et sur leur piedmont*, Le fleuve et ses métamorphoses, éd. Par F. Piquet, Actes du colloque international tenu à l'Université de Lyon 3-Jean Moulin, les 13, 14 et 15 mai 1992, 1993, pp. 257-261.

Dion, L., *La révolution déroutée 1960-1976*, Boréal, 1998.

Dionne, H., *De la région-ressource à la région-milieu de vie: la recherche de nouveaux partenaires*, Les partenaires du développement face au défi du Local, sous la direction de C. Gagnon et J. L. Klein, 1992, pp.371-401.

Divay, G. et J. Lapierre, *Organisation collective et planification régionales: les conseils régionaux de développement*, rapport de recherche no.1, INRS-Urbanisation, Université du Québec, 1976.

Dixon, J. A. et M. M. Hufschmidt (éds.), *Economic Valuation Techniques for The Environment*, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1986.

Dixon, J. A. et P. B. Sherman, *Economics of Protected Areas, A New Look at Benefits and Costs*, Eats-West Center, Island Press, Washington, D.C., 1990.

Doern, G. B. et T. Conway, *The Greening of Canada, Federal Institutions and Decisions*, University of Toronto Press, Toronto, 1994.

Dorcey, A. H. J., *Towards Agreement in Water Management: an Evolving Sustainable Development Model*, Perspective on Sustainable Development in Water Management, Towards Agreement in the Fraser River Basin, vol.1, édité par A. H. J. Dorcey, Westwater Research Centre, Faculty of Graduate Studies, The University of British Columbia, 1991, pp.555-586.

Dorcey, A. H. J., *Negotiation in the Integration of Environmental and Economic Assessment for Sustainable Development*, for workshop on Integrating Environmental and Economic Assessment: Analytical and Negotiating Approaches, Canadian Environmental Assessment Research Council, Vancouver, B.-C., 1988.

Dubé, J., *Les projets d'aménagement de cours d'eau municipaux à des fins agricoles dans la plaine du Saint-Laurent, région de Montréal (1981-1990)*, Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, 1991.

Dubuc, A., *Les fondements historiques de la crise des sociétés canadienne et québécoise*, Le capitalisme au Québec, sous la dir. de P. Fournier, Éditions coopératives A. Saint-Martin, 1978, pp. 51-78.

Dufour, J., *Toward Sustainable Development of Canada's Forest*, in *Resource Management and Development*, ed. By B. Mitchell, Oxford University Press, Toronto, 1991, pp.85-109.

Dufour, J., *La patrimoine de l'humanité, L'éthique du développement, entre l'éphémère et le durable*, Actes du colloque international, 16 et 17 avril 1993, Université du Québec à Chicoutimi, 1995, pp.47-61.

Dugas, C., *Les régions périphériques, Défi au développement du Québec*, Presses de l'Université du Québec, 1983.

Dumais, M., *L'économie québécoise contemporaine*, L'économie québécoise, Les Presses de L'Université du Québec, Sillery, 1976, pp. 109-119.

Dupont, C., *La négociation, conduite, théorie applications*, 2ième édition, Dalloz, Paris, 1992.

Durham, J. G. L., *Le rapport Durham*, document, traduction française, L'Hexagone, collection Typo, 1840.

Durocher, R., *Chronologie de la Nouvelle-France au Québec contemporain*, La modernisation politique du Québec, sous la direction de E. Orban, Les éditions du Boréal Express, 1976, pp.229-249.

Dussault, R. et L. Borgeat, *Traité de droit administratif, tome1*, deuxième édition, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1984.

Ecrement, B. et A. Huruguen, *Une ville moyenne face à la planification*, Granby, interview avec P. O. Trépanier, maire de Granby, Métropolis, (1981), vol.6, no.48-49, pp. 32-37.

Ehrensaft, E. et B. Marien, *De l'agriculture à l'agrobusiness*, Le Capitalisme au Québec, sous la direction de P. Fournier, Éditions coopératives Saint-Martin, 1978, pp.183-245.

Ehrlich, P. et A. Ehrlich, *Population, ressources, environnement*, Fayard, collection écologie, 1972.

Environnement Canada et Santé et Bien-être social Canada, *Liste des substances prioritaires, rapport d'évaluation, eaux usées chlorés*, Loi canadienne sur la protection de l'environnement, Gouvernement du Canada, 1993.

Environnement Canada, *Impacts et adaptation à la variabilité et au changements du climat*, Tome V de l'étude pan-canadienne : Impacts et adaptation au climat, sous la direction de Bergeron, L., Vigeant, G. et J. Lacroix, Environnement Canada, Région du Québec et Association de climatologie du Québec, 1997.

Environnement Canada, Ministère des Transports (Canada), Régie des eaux du Québec, Ministère des Richesses naturelles (MRN), *Rapport de l'année financière 1972-1973*, Groupe de travail Canada-Québec sur le fleuve Saint-Laurent, 1973.

Espeland,, W. N., *The Struggle for Water, Politics, Rationality, and Identity in the American Southwest*, University of Chicago Press, Chicago, 1998.

Fauteux, M., *Les villes satellites de Montréal*, Ministère du Conseil Exécutif, O.P.D.Q., 1981.

Fauteux, M., *Hiérarchie tertiaire des villes*, Dossier techniques de la région de Montréal, O.P.D.Q., 1977.

Fisette, J., *Les fondements pragmatiques de la planification*, Revue internationale d'action communautaire, (1986), vol.15, no.55, pp. 55-64.

Forester, J., *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley, 1989.

Fortier, R. (éd.), *Le pouvoir de bâtir, société et aménagement de la ville industrielle au Québec, 1890-1950*, Villes industrielles planifiées, Centre canadien d'architecture, Boréal, 1996, pp.17-50.

Fournier, M., *L'entrée dans la modernité, science, culture et société au Québec*, Éditions Saint-Martin, ville Saint-Laurent (Québec), 1986.

Fréchette, P. et J. P. Vézina, *L'économie du Québec, 3^{ième} édition*, Les Éditions HRW Ltée., 1985.

Frederick, K., *La gestion des ressources en eau et l'environnement : le rôle des incitations économiques*, Ressources naturelles renouvelables, incitations économiques pour une meilleure gestion, OCDE, Paris, 1989, pp. 32-50.

Freeman (III), A. M., *The Benefits of Environmental Improvement, Theory and Practice*, Resources for the Future, John Hopkins University Press, London and Baltimore, 1979.

Freeman (III), A. M., *Air and Water Pollution Control, A Benefit-Cost Assessment*, John Wiley & Sons, Interscience, New York, 1982.

Frégault G. et M. Trudel, *Histoire du Canada par les textes*, tome 1, 1534-1854, Éditions Fides, Ottawa, 1963.

Frey, R. L., *Politique régionale. Une évaluation*, Presses polytechniques romandes, Bâle, 1999.

Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle, dynamique de l'action organisée*, Éditions du Seuil, 1993.

Fuller, T., *Les communautés rurales durables dans la société de l'arène*, Vers des communautés rurales durables, Série des séminaires de Guelph, sous la direction de J. M. Bryden, L. Leblanc et C. Teal, University School of Rural Planning and Development, The Arkleton Trust and University of Guelph, Guelph, Ontario, 1994, pp. 151-159.

Gagnon, P., Morisset, M. et S. Lebeau, *Les coûts de la gestion du lisier (1991) des exportations porcines au Québec*, Programme d'aide à la recherche et au développement en environnement, volet aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PARDE-PAAGF,) Ministère de l'Environnement et de la Faune, 1994.

Gagnon, R. et A. J. Ross, *Histoire de l'école Polytechnique de Montréal, la montée des ingénieurs francophones*, Boréal, 1991.

Gagnon, G., *Animation et participation dans l'est du Québec*, Community Development, (1966), no.15-16, pp.191-200.

Gariépy, M., *The Political Economy of Environmental Impact Assessment: the Case of the Quebec Procedure and of the Public Utility Hydro-Québec*, (thesis), University of London, 1989.

Gauthier, J. P., Dupont, J., Dubé, M., Goulet, H., Levasseur, H. Paré, C., Talbot, L. et H. Sloterdijk, *Programme de mise en opération du réseau-toxique en 1978*, B.E.S.T. no.2, rapport 24, Services de protection de l'environnement, 1978.

Gauthier, E., *Incidence de l'exposition aux formes d'aluminium et aux pesticides sur le risque de développer la maladie d'Alzheimer*, thèse, Ph. D. en géographie, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal, 1998.

Gendreau, C., *Considérations historiques et évolution des politiques en forêt privée*, Le développement agro-forestier au Québec et en Finlande, Cahiers de l'ACFAS n° 39, 1985, pp. 11-31.

Germain, G. H., *Le génie québécois, histoire d'une conquête*, Ordre des ingénieurs du Québec, Libre Expression, Montréal, 1996.

Gingras, S., *Chasse et pêche au Québec, un siècle d'histoire*, Les Éditions Rapides Blanc, Saint-Raymond, 1994.

- Girard, M. F.**, *L'écologisme retrouvé, essor et déclin de la Commission de la conservation du Canada*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, collection Sciences sociales no.19, 1994.
- Glaser, B.G. et A. L. Strauss**, *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1967.
- Goldbloom, V. C.**, *Programme de réglementation des Services de protection de l'environnement pour l'année 1976*, Dossier au Conseil des ministres, 1976.
- Gorz, A.**, *Écologie et politique*, Éditions du Seuil, 1975.
- Gossage, P.**, *Water in Canadian History, Inquiry on Federal Water Policy*, research paper no. 11, Université du Québec à Montréal, Département d'histoire, 1985.
- Gosselin, P., Bolduc, D. Dewailly, E., Gosselin, J., Lajoie, P., Laliberté, D. et M. Sergerie**, *Santé environnementale au Québec, bases théoriques et pratiques*, Les Publications du Québec, 1986.
- Gouin, D.**, *Le programme d'assainissement des eaux du Québec : un premier bilan environnemental*, Colloque annuel de l'Association des biologistes du Québec, vol.11, édité par Messier, D., Legendre, P. et C.E. Delisle, ABQ, 1990, pp. 525-544.
- Gould, K. A., Schnaiberg, A. et A. S. Weinberg**, *Local Environmental Struggles*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 1996.
- Gow, J. I.**, *Modernisation et administration publique*, La modernisation politique du Québec, édité par E. Orban, Les éditions du Boréal Express, 1976, pp.157-185.
- Gow, J. I.**, *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.
- Grawitz, M.**, *Méthodes des sciences sociales*, 9^{ième} édition, Précis Dalloz, 1993.
- Greenberg, J. B. et T. K. Park**, *Political Ecology*, Journal of Political Ecology, (1994), vol.1, pp. 1- 12.
- Groupe de recherche en économie et politique agricoles (GREPA)**, *Production, données socio-économiques*, Annuaire statistique porcine québécois, Université Laval, 1996.
- Guay, L.**, *L'aménagement du territoire : une gestion sociale des problèmes urbains et régionaux*, Le phénomène régional au Québec, sous la direction de M. U. Proulx, Presses de l'université du Québec, 1996, pp. 57-75.

Guba, Y. S. et E. G. Lincoln, *Naturalistic Inquiry*, Sage publications , Newbury Park, 1985.

Guérard, F., *L'hygiène publique au Québec de 1887 à 1939: centralisation, normalisation et médicalisation*, (1996a), *Recherches sociographiques*, vol. 37, no 2, pp. 203-227.

Guérard, F., *Histoire de la santé au Québec*, Boréal Express, 1996b.

Guille-Escuret, G., *La niche écologique contre l'écosystème et l'intervention négligée des faits techniques*, *Anthropologie et Sociétés*, (1996), vol.20, no.3, pp.85-105.

Gurtner-Zimmerman, A., *Ecosystem Approach to Planning in the Great Lakes :A Mid-Term Review of Remedial Action Plans*, (thesis) University of Toronto, Toronto,1994.

Gurtner-Zimmerman, A., *A Mid-Term Review of Remedial Action Plans: Difficulties With Translating Comprehensive Planning Into Comprehensive Action*, *Journal of Great Lakes Research*, (1995) vol. 21, no 2, pp. 234-247.

Hall, P., *Urban and Regional Planning*, third edition, Routledge, London and New York, 1992.

Hamel, J., Dufour, S. et D. Fortin, *Case Study Methods*, Sage publications, Qualitative research methods series 32, 1993.

Hamilton, K., *Saving and Wealth*, World Bank on Environmentally Sustainable Development Indicators, draft for discussion, 1995.

Hansen, N., Higgins, B. et D. J. Savoie, *Regional policy in a Changing World*, Plenum Press, New York and London,1990.

Hardy, M., *L'agriculture n'est pas de la pollution*, *Le Bulletin des Agriculteurs*, (1977), vol. 60, pp. 62-63.

Harker, P., *Energy and Minerals in Canada*, in *Resource Management and Development*, ed. By B. Mitchell, Oxford University Press, Toronto, 1991, pp.180-202.

Harvey, F., *Historique des régions du Québec, des origines à la révolution tranquille*, *Le phénomène régional au Québec*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1996, pp. 113-132.

Hébert, H., *Saint-Hyacinthe. Un regard sur deux siècles d'histoire*, Bureau de tourisme et des congrès de Saint-Hyacinthe inc., Saint Hyacinthe, 1991.

Higgins, B., *Les objectifs d'une politique de développement régional au Québec*. Les dimensions du développement régional, symposium de la Société canadienne de Science économique, Université de Sherbrooke, novembre 1967, pp. 65-76.

Holland, A., *Substitutability, or why strong sustainability is weak and absurdly strong sustainability is not absurd*, Valuing Nature, Economics, Ethics and Environment, Routledge, London and New York, 1997, pp.119-134.

Houghton, G. U., *River-Water Quality Criteria in Relations to Waterworks Requirements*, River Management, proceedings of a symposium organized by the Dept. of civil Engineering, University of Newcastle Upon Tyne, édité par P.C.G. Isaac, 20 and 21 september 1966, Garden City Press Ltd., England and University of Alabama Press, U.S., pp.153-167.

Hudon, E., Zayed, J., Lainesse, P. et S. Loranger, *Habitudes de consommation de l'eau potable au Québec et perception du risque pour le consommateur*, Sciences et Techniques de l'eau (1991), vol.24, no.4, pp. 357-362.

Hunyadi, M., *La vertu du conflit, pour une méthode de la médiation*, Les Éditions du CERF, Paris, 1995.

Hydro-Québec, *Plan stratégique 1998-2000*, Vice-présidence planification stratégique et développement, 1997.

Ingram, H., *Water Politics : Continuity and change*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1990.

Isin, E. I., *Cities Without Citizens, the Modernity of the City as a Corporation*, Black Rose Books, 1992.

Janody, R., Gagnon, S., *Le positionnement des parcs et des réserves fauniques du Québec, rapport final*, ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, 1992.

Janson, M., *Données détaillées et sommaire sur la qualité des eaux de surface, stations historiques, fleuve Saint-Laurent, 1950-1979*, Environnement Canada, Région du Québec, Direction générale des eaux intérieures, 1984.

Jean, B., *L'aménagement du territoire face à la revendication régionaliste : de l'état aménageur à l'état aménagé*, Actes du colloque de la section aménagement et urbanisme de l'ACFAS, tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi, les 21 et 22 mai 1985, Aménagement et développement vers des nouvelles pratiques?, ACFAS, cahier no.86, 1986, pp. 167-177.

Jobert, B., *Ambiguïté, bricolages et modélisation, la construction intellectuelle des politiques publiques*, Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat, actes du colloque CRESAL – CNRS, Saint-Étienne, 13-14 mai 1992, Éd. L'Harmattan, Paris, pp. 101-106.

Jones, G. H., *La révision du plan Yamaska*, Office de planification et de développement du Québec, 1978.

Jurdant, M., *Le défi écologiste*, Boréal Express, 1984.

Keat, R., *Values and Preferences in neo-classical environmental Economics*, Valuing Nature, Economics, Ethics and Environment, Routledge, London and New York, 1997, pp.32-47.

Kellogg, W. A., *Ecology and Community in the Great Lakes Basin: The Role of Stakeholder and Advisory Committees in Environmental Planning Processes*, (thesis), Faculty of Graduate School, Cornell University, 1993.

Kelly, G., *L'analyse de contenu*, Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données, sous la direction de B. Gauthier, Presses de l'Université du Québec, 1987, pp. 293-315.

Klein, J. L., *Le milieu local face à l'état*, Actes du colloque de la section aménagement et urbanisme de l'ACFAS, tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi, les 21 et 22 mai 1985, Aménagement et développement vers des nouvelles pratiques?, ACFAS, cahier no.86, 1986a, pp. 151-157.

Klein, J. L., *Enjeux et acteurs dans la gestion du territoire*, Actes du colloque Espaces de développement : quelles territorialités pour la société de l'après-crise, tenu à l'Université du Québec à Chicoutimi le 28 février 1986, Du Local à l'État : les territorialités du développement, Dionne, H., Gagnon, C. et J. L. Klein, GRIR et GRIDEQ, 1986b, pp. 65-73.

Knaap, G. J., Matier, D. et R. Olshansky, *Citizen Advisory Groups in Remedial Action Planning: Paper Tiger or Key to Success*, Journal of Environmental Planning and Management, (1998), vol.41, no.3, pp. 337-354.

Kneese, A. V. et B. T. Bower, *Managing Water Quality : Economics, Technology, Institutions*, Resources for The Future, Inc., The John Hopkins Press, Baltimore, 1968.

Kolish, E., *Nationalismes et conflits de droits: le débat du droit privé au Québec 1760-1840*, cahiers du Québec no.108, collection Histoire, HMH, 1994.

Kreutzwiser, R. D., *Water Resource management: Canadian Perspectives and the Great Lakes Waterlevels Issue*, Resource Management and Development, édité par B. Mitchell, Oxford University Press, 1991, pp. 153-179.

Krutilla, J. V. et A. C. Fisher, *The Economics of Natural Environments, Studies in the Valuation of Commodity and Amenity Resources*, Resources for the Future, John Hopkins University Press, Washington, D.C., 1975.

Keynes, J. M., *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, petite bibliothèque Payot, Paris, 1939.

L'Écuyer, R., *L'analyse de contenu : notion et étapes*, Les méthodes de la recherche qualitative, sous la direction de J. P. Deslauriers, Presses de l'Université du Québec, Sillery, 1988, pp. 49-65.

Lacasse, F., *Mythes, savoirs et décisions politiques*, Presses Universitaires de France, 1995.

Lacaze, J. P., *L'aménagement du territoire*, Flammarion, collection Dominos, 1995.

Lachance, M. et J. L. Sasseville, *Étude intégrée de la qualité des eaux des bassins versants des rivières Saint-François et Yamaska*, vol. 4, secteur des eaux atmosphériques, Ministère des Richesses Naturelles, 1976.

Lamonde, Y., *Louis-Antoine Dessaulles, 1818-1895, un seigneur libéral et anticlérical*, Fides, 1994.

Lang, R., *Achieving Integration in Resource Planning*, Integrated Approaches to Resource Planning and Management, édité par R. Lang, The University of Calgary Press, Calgary, 1986, pp. 27-50.

Lansing, J. S., Lansing P. S. et J. S. Erazo, *The value of water*, Journal of Political Ecology, (1998), vol.5, pp.1-21.

La Palice, O. M., *Histoire de la Seigneurie Massue et de la Paroisse de Saint-Aimé*, Société historique de Saint-Hyacinthe, 1930.

Laplante, R., *Un regard critique sur la politique québécoise de reboisement*, in Le développement agro-forestier au Québec et en Finlande, Cahiers de l'ACFAS n° 39, 1985, pp.91-110.

Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir, Environnement et politiques*, Éditions La Découverte, série écologie et société, 1994.

Lasserre, J. C., *Le Saint-Laurent grande porte de l'Amérique*, Hurtubise HMH, Cahiers du Québec no.59, 1980.

Lavigne, J., *L'Aménagement intégré de la ressource eau : Le plan d'aménagement des eaux du bassin de la rivière Yamaska*, (thèse), INRS-eau 1973.

Lavigne, J., *Dissocier l'eau de ses usages!*, Ressources, (1974), vol. 5, no 5, pp. 3-5.

Le Corbusier, *La charte d'Athènes*, Éditions de Minuit, coll. Points no.25, 1942.

Légaré, A. et N. Morf, *La société distincte de l'état, Québec-Canada 1930-1980*, Hurtubise HMH, collection Brèches, 1989.

Lemieux, V. et Y. Leclerc, *L'administration provinciale dans le territoire-pilote*, annexe technique no.4, Plan de développement, BAEQ, 1965.

Lemieux, Royer, Donaldson, Fields et Associés, *Étude d'assainissement des eaux usées de la région de Saint-Hyacinthe*, Régie des eaux du Québec, 1972.

Le Moigne, G., Barghouti, S., Feder, G., Garbus, L. et M. X. Xie (eds.), *Country Experiences with Water Resources Management, Economic, Institutional, Technological and Environmental Issues*, technical paper no. 175, World Bank, 1992.

Léonard, J. F. (dir.), *Georges-Émile Lapalme*, Presses de l'Université du Québec, Sillery, 1988.

Lessard, R., *Health Care in Canada during the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, Canadian Museum of Civilization, 1991.

Létourneau, J., *Saisir Lapalme à travers les enjeux d'une époque, notes sur le développement économique du Québec, 1945-1960*, Les leaders politiques du Québec contemporain, Georges-Émile Lapalme, sous la direction de J. F. Léonard, 1988, pp. 37-51.

Levallois, P., *Exposure Assessment in Drinking Water Risk Evaluations*, présenté dans le cadre de Les eaux : Stratégies pour le XXI siècle, Deuxième Atelier Hansaï-Québec en environnement, Montréal, 1996.

Levert, F. et M. Boisvert, *Gérer l'eau, une responsabilité d'aménagement du territoire*, Sciences et techniques de l'eau, (1985), vol. 18, n° 4, pp. 350-357.

Linteau, P. A., Durocher, R., Robert, J. C. et F. Ricard, *Histoire du Québec contemporain, Le Québec depuis 1930*, Boréal, 1986.

Linteau, P. A., Durocher, R. et J. C. Robert, *Histoire du Québec contemporain, De la confédération à la crise (1867-1929)*, Boréal, 1979.

Linteau, P. A., *Histoire de Montréal depuis la confédération*, Boréal, 1992.

Lipietz, A., *Qu'est-ce que l'écologie politique ? La Grande transformation du XXIème siècle*, La Découverte, Paris, 1999.

Lipietz, A., *Oeuvrer pour la viabilité écologique mondiale. Pour une nouvelle grande transformation*, présenté à la conférence de l'OCDE : 21st Century Economic Dynamism : Anatomy of a long boom, Frankfurt, Germany, December 2-3, 1998.

Lipietz, A., *Écologie politique régulationniste ou économie de l'environnement*, Théorie de la régulation, état des savoirs, sous la direction de R. Boyer et Y. Saillard, La Découverte, Paris, 1995, pp. 350-356.

Lipietz, A., *Mirages et miracles, problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde*, Éditions La Découverte, Paris, 1985.

Lord, G., Baudouin, J.-L., Cadieux, L., D'Anjou, H., Joubert, M., Karpacz, M., Langlois, P., Lluelles, D., Michaud, B., Tremblay, A., *Le droit québécois de l'eau*, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, Ministère des Richesses Naturelles, 1977.

Loubier, S. et F. Poulin, *Traitement des boues par compostage et valorisation agricole*, La collection environnement de l'Université de Montréal no 7, sous la direction de C. E. Delisle et M. A. Bouchard, Montréal, 1996, pp. 281-298.

Louchard, L., *Bassin de la Yamaska, plan d'aménagement de barrages-réservoirs*, Ministère des Richesses Naturelles, 1970.

Louchard, L. et C. E. Delisle, *Plan d'affectation des ressources*, Ressources, (1974), vol.5, no.6, pp.4-5.

Lowi, M. R., *Water and Power, The Politics of a Scarce Resource in The Jordan River Basin*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 1993.

MacDonald, D., *The Politics of Pollution, Why Canadians are Failing Their Environment*, McClelland & Stewart inc., Toronto, 1991.

MacKay, D., *Un patrimoine en péril, la crise des forêts canadiennes*, Les Publications du Québec, 1987.

Manzagol, C., *Les politiques de développement régional au Québec : 1960-1984*, Redéploiement industriel et planification régionale, sous la direction de M. Boisvert et P. Hamel, Université de Montréal, Faculté de l'aménagement, Montréal, 1985.

March, J. G. et H. A. Simon, *Organizations*, John Wiley and Sons, New York, 1958.

Marié, M., *L'eau, les conflits et les mots*, Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale, tensions, conflits et régulations, L'harmattan, collection Villes et entreprises, 1999, pp. 15-38.

Marié, M., *Faut-il réinventer la dialectique ?*, Revue de Géographie de Lyon, (1998), vol.73, no.2, pp. 173-176.

Marié, M., *Aménager ou ménager le territoire ?*, École Nationale des Ponts et Chaussée, Paris VIII, texte de séminaire de recherche, 1995.

Marié, M., *Pour une anthropologie des grands ouvrages, le canal de Provence*, Les Annales de la Recherche Urbaine, (1984), no.21, pp.5-35.

Marié, M. et A. Bencheik éd., *Grands appareillages hydrauliques et sociétés locales en méditerranée*, Actes du séminaire de Marrakech, octobre, 1993, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 1994.

Marié, M. et M. Gariépy, *Introduction générale, Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, L'Harmattan, collection villes et entreprises, 1997, pp. 15-30.

Masse, M., *L'office de planification et de développement du Québec*, Discours du ministre d'État délégué à la fonction publique, Débats de l'Assemblée Nationale du Québec, 5 juin 1969, pp.2450-2452.

Massé, J. G., *Les éléments de base et le minimum vital d'une politique de l'eau*, Ressources, (1972), vol.3, no.5, pp.5-7.

McRoberts, K. et D. Postgate, *Développement et modernisation du Québec*, Boréal Express, 1983.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. et W. W. Behrens III, *Halte à la croissance ?, rapport sur les limites à la croissance*, rapport du Club de Rome avec présentation de J. Delaunay, coll. Écologie, Fayard, 1972.

Mény, Y. et J.C. Thoenig, *Politiques publiques*, collection Thémis science politique, Presses Universitaires de France, 1989.

Mermet, L., *Stratégies pour la gestion de l'environnement, La nature comme jeu de société ?*, L'Harmattan, collection environnement, 1992.

Merrien, F. X., *Governance and Modern Welfare States*, International Social Sciences Journal, (1998), no.155, pp.57-67.

Meynaud, J. et J. Léveillé, *La régionalisation municipale au Québec*, Édition Nouvelle Frontière, Montréal, 1973.

Ministère d'état chargé des Affaires urbaines (MEAU), *L'établissement humain au Canada*, Gouvernement du Canada, 1976.

Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (MAC), *Rapport annuel*, 1969.

Ministère de l'Agriculture et de la Colonisation (MAC), *Rapport annuel*, 1968.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), *La stratégie phyto-sanitaire*, information disponible sur le site internet du gouvernement du Québec, MAPAQ, 1999.

Ministère de l'Environnement du Québec (MENV) *Portrait régional de l'eau*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, Montérégie, région administrative 16, 22 mars 1999.

Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), *Programme de réduction des rejets industriels*, MENVIQ, assainissement de l'environnement, Québec, 1988a.

Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), *Politique sur l'élimination des neiges usées*, 1988b.

Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), *Barrage-réservoir Choinière. Description sommaire des impacts pouvant être causés par une rupture de la digue principale*, Direction générale des ressources hydriques, direction de l'hydraulique, service du contrôle et de la sécurité des ouvrages, 1987.

Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), *Guide technique pour le nettoyage des rives et du lit des plans d'eau*, Programme Berges Neuves, 1985.

Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), *Toxiques inorganiques dans l'eau des rivières et des lacs du Québec méridional, Réseau de surveillance de la qualité du milieu aquatique en lacs et en rivières*, rapport Q.E.-51, Direction générale des inventaires et de la recherche, 1982a.

Ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), *Métaux : contamination du milieu aquatique au Québec méridional, Réseau de surveillance des substances toxiques dans le milieu aquatique*, rapport Q.E.-52, Direction générale des inventaires et de la recherche, 1982b.

Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) *État de l'écosystème aquatique du bassin versant de la rivière Yamaska, synthèse 1998*, Direction des écosystèmes aquatiques, 1998.

Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF), *Les parcs québécois, profil du réseau*, Direction du plein air et des parcs, 1996.

Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF), *Rapport statistique sur la fréquentation des parcs québécois et l'utilisation de certains services et activités 1994*, 1995a.

Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF), *Évaluation des retombées économiques associées aux parcs québécois*, rapport final, Roche, 1995b.

Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF), *État d'avancement de la mise en œuvre de la politique de gestion des neiges usées*, Direction générale des opérations, 1995c.

Ministère de l'Expansion Économique Régionale et Office de planification et de développement du Québec (MEER et OPDQ), *Entente auxiliaire Canada-Québec sur le développement de l'agriculture*, Gouvernement du Canada et Gouvernement du Québec, 1976.

Ministère de la Santé, *Contribution des réservoirs à l'épuration des eaux*, carte, 1960.

Ministère des Affaires municipales (MAM), *Le renforcement des institutions municipales*, version du 7 mars, 1997a.

Ministère des Affaires municipales (MAM), *Liste des projets d'assainissement des eaux*, banque de données, Direction des infrastructures urbaines, 1997b.

Ministère des Affaires municipales (MAM), *Évaluation de la performance des stations d'assainissement des eaux*, banque de données, Direction des infrastructures urbaines, 1997c.

Ministère des Affaires municipales (MAM), *Répertoire des municipalités du Québec*, 1996.

Ministère des Affaires municipales (MAM), *Étude de regroupement municipal de Saint-Hyacinthe, Saint-Joseph, La Providence, Douville et Sainte-Rosalie Village*, Division des fusions et annexions, service des structures municipales, mai 1971.

Ministère des Affaires municipales (MAM), *Rapport annuel 1969-1970*, Gouvernement du Québec, 1970.

Ministère des Affaires municipales (MAM), *Rapport annuel 1968-1969*, Gouvernement du Québec, 1969.

Ministère des Affaires municipales (MAM), *Rapport annuel 1966-1967*, Gouvernement du Québec, 1967.

Ministère des Affaires municipales (MAM), Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) et Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement, la protection du territoire et des activités agricoles*, Document complémentaire, Gouvernement du Québec, 1997.

Ministère des Ressources Naturelles (MRN), Ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF) et Ministère de la Culture (MC), *La classification des rivières au Québec*, Information et publications, MRN, Gouvernement du Québec, 1998.

Ministère des Richesses naturelles (MRN), *Description du programme*, Programme de connaissances intégrées, Direction générale des eaux, 1977.

Ministère des Richesses Naturelles (MRN), *Québec « L'énergique »*. Rapport annuel 1971/1972, 1972.

Ministère des Richesses Naturelles (MRN), Rapport annuel 1961-1962, Gouvernement du Québec, 1963.

Ministère des Terres et Forêts (MTF), *Connaissance du milieu forestier, bassin de la Yamaska 203-00*, Service des plans d'aménagement, 1973.

Ministère des Terres et Forêts (MTF), *Rapport annuel*, 1969.

Ministère des Terres et Forêts (MTF), *Rapport annuel*, 1968.

Ministère des Terres et Forêts (MTF), *Rapport annuel*, 1965.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP), *Audiences publiques sur les nouveaux parcs du Québec, parc de la Yamaska, parc du Mont-Saint-Bruno, parc des Îles-de-Boucherville, parc Paul-Sauvé*, mémoires, et Audiences sur le parc de la Yamaska, 1982a.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP), *Audiences publiques sur le parc de la Yamaska*, mémoires, 1982b.

Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche (MLCP), *Le parc de la Yamaska, où utile et agréable s'harmonisent*, 1983.

Ministère du Tourisme de la Chasse et de la Pêche (MTCP), *Rapport annuel* 1973.

Ministère du Tourisme de la Chasse et de la Pêche (MTCP), *Rapport annuel*, 1964.

Ministère du Tourisme de la Chasse et de la Pêche (MTCP), *Rapport annuel* 1969.

- Mishan, E. J., *Cost-benefit analysis*, 1^{re} édition, George Allen & Unwin, London, 1971.
- Mitchell, B. *Integrated Water Management* in *Integrated Water Management: International Experiences and Perspectives*, édité par B. Mitchell, Belhaven Press, div. of Pinter Publishers, London, 1990, pp. 1-21.
- Mollard, A., *L'agriculture entre régulation globale et sectorielle*, in *Théorie de la régulation, état des savoirs*, sous la direction de R. Boyer et Y. Saillard, La Découverte, Paris, 1995, pp. 332-340.
- Mongeau, J. R., *Inventaire des poissons de la rivière Yamaska*, Direction de la faune de Montréal, Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, Direction de la faune de Montréal, 1963.
- Mongeau, J. R., *Inventaire ichtyologique des poissons de la rivière Yamaska en amont et en aval du Saint-Hyacinthe*, Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, Direction de la faune de Montréal, 1965.
- Montgomery, D. R., Grant, G. E. et K. Sullivan, *Watershed Analysis as a Framework for Implementing Ecosystem Management*, *Water Resources Bulletin*, (1995), vol.31, no.3., pp.369-386.
- Moquay, P., *La référence régionale au Québec, les visions étatiques de la région et leurs incarnations*, L'institutionnalisation du territoire au Canada, Les Presses de l'Université Laval et Presses Universitaires de Bordeaux, 1996, pp.85-127.
- Morency, M. A., *Animation sociale : l'expérience du BAEQ*, Rapport abrégé, RA-No 14, Ministère des Forêts et du Développement rural, 1968.
- Morin, C., *Mes premiers ministres, Lesage, Johnson, Bertrand, Bourassa et Lévesque*, Boréal, 1991.
- Morisset, M., *L'agriculture familiale au Québec*, L'Harmattan, collection alternatives paysannes, Paris, 1987.
- Morrisette, H., Lemieux, G. et R. Pâquet, Brochu, P., Gagné, J., Gagnon, G., Gagnon, M., Lemieux, M., Leclerc, R., Léveillé, S., Massicotte, B. et L. Naud, *Le Saint-Laurent, ressource prioritaire*, rapport du projet Saint-Laurent, Gouvernement du Québec, 1985.
- Mormont, M., *Incertitudes et engagements, les agriculteurs et l'environnement une situation de transaction*, *Vie quotidienne et démocratie*, pour une sociologie de la transaction sociale (suite), édité par M. Blanc, M. Mormont, J. Rémy et T. Storrie, Éd. L'Harmattan, 1994, pp.209-234.

Mouvement d'assainissement de la rivière Yamaska inc. (MARY), *La régénération des rives de la rivière Yamaska à Saint-Hyacinthe*, 1984.

Muller, P., *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, 1990.

Mumford, L., *Technique et civilisation*, Éditions du Seuil, collections Esprit, 1950.

Nations Unies (ONU), *Mise en valeur des bassins fluviaux et lacustres*, Ressources naturelles, série eau no.20, New York, 1990.

Niosi, J., Médaille, C. et J. Dumais, *La montée de l'ingénierie canadienne*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1990.

Niosi, J., *Les multinationales canadiennes*, Boréal Express, 1982.

Nolet, J., J. L. Sasseville, G. Gagné, *Tendances à l'industrialisation dans les principales productions animales au Québec et augmentation des capacités de contrôle de la pollution*, INRS-Eau, Rapport scientifique no. 374, 1993.

O'Brien, A., *Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange*, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, Les Presses du CIRUR, Toronto, 1993.

O'Connor, J., *Is Sustainable Capitalism Possible ?*, in *Is Capitalism Sustainable ? Political Economy and Politics of Ecology*, M. O'Connor ed., Guilford Press, London and London, 1994, pp. 152-175.

O'Neill, J., *Value Pluralism, Commensurability and Institutions*, *Valuing Nature, Economics, Ethics and Environment*, Routledge, London and New York, 1997, pp. 75-88.

O'Riordan, T., *Citizen Participation in Practice: Some Dilemmas and Possible Solutions*, *Public Participation in Planning*, édité par W.R. Derrick Sewell et J.T. Coppock, J. Wiley & Sons, Vancouver, 1977, pp. 159-171.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *Répertoire des publications de l'OPDQ, quatrième édition*, Gouvernement du Québec, octobre 1989.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *L'eau et l'aménagement du territoire*, rapport, Éditeur Officiel du Québec, 1980.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *Schéma régional de l'eau, la région de l'Estrie*, rapport, 1979a.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *Prévisions budgétaires*, document interne, Comité d'exécution., 1979b.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *La problématique de l'Estrie*, collection Les schémas régionaux, Québec, 1978a.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *Orientations de développement de l'Estrie*, collection Les schémas régionaux, Québec, 1978b.

Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Évolution et orientation du développement et de l'aménagement, Esquisse de la région de Montréal*, collection Les Schémas régionaux, 1977.

Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Document budgétaire*, document interne, 1974.

Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Projet d'aménagement des eaux du bassin de la Yamaska*, rapport de la Mission technique de la Yamaska, O.P.D.Q., 1972a.

Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Essai d'analyse des finances municipales*, Direction de la planification, OPDQ, Mission technique de la Yamaska, 1972b.

Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Premier rapport de l'Office de planification et de développement du Québec, 1969/1970*, Conseil exécutif, Gouvernement du Québec, 1971a.

Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Rapport synthèse des études sectorielles, sur l'aménagement des eaux du bassin versant de la Yamaska, version condensée, 28 septembre 1971*, 1971b.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *Projet de planification du développement du bassin de la Yamaska*, Mission interministérielle, document de travail, juin, 1970a.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *Dossier agricole*, Mission technique Yamaska, 1970b.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), *Mission technique pour l'aménagement des eaux du bassin de la Yamaska*, programme de travail, février 1969.

Office de planification et du développement du Québec (OPDQ), Centre de recherche en aménagement régional (CRAR) et le Conseil régional de développement des Cantons de l'Est (CRDCE), *Projet ESTRAE. Livre blanc sur l'orientation du développement de l'Estrie*, Gouvernement du Québec, 1973.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Managing the Environment, the Role of Economic Instruments*, OCDE, Paris, 1994.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Gestion des ressources en eau, politiques intégrées*, OCDE, Paris, 1989.

Ostrom, E., *Governing the Commons, the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 1990.

Ostrom, E., *An Agenda for the Study of Institutions*, Public Choice, (1986), vol.48, pp.2-25.

Parenteau, R., *L'expérience de la planification au Québec (1960-1969)*, L'Actualité Économique, (1970), vol.45, no.4, pp. 679-696.

Parenteau, R., *L'industrialisation du Québec et ses conséquences*, Semaine sociale du Canada, 1954, repris dans *Le Québec en textes, anthologie 1940-1986*, sous la direction de G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, Boréal, 1986, pp. 49-63.

Parenteau, J.A., *Ce qu'est l'agronome*, Revue de l'Institut agricole d'Oka, (1940), vol.5, no.6, p.174-179.

Parizeau, J., *L'intervention de l'état*, Introduction à la première édition de *L'économie du Québec*, 1979, repris dans *Le Québec en textes, anthologie 1940-1986*, sous la direction de G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, Boréal, 1986, pp. 198-205.

Parizeau, J., Caron, L., Desautels, D., Hogue, J. P., Lortie, P., Massicotte, G. et J. Wolfe, *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*, Union des Municipalités du Québec, 1985.

Paterson, J., *Pour une rationalisation du droit et une définition appropriée des droits sur l'eau afin d'améliorer la gestion des ressources en eau*, Ressources naturelles renouvelables, incitations économiques pour une meilleure gestion, OCDE, Paris, 1989, pp. 51-75.

Payment, P., *Epidemiology of Endemic Gastrointestinal and Respiratory Diseases : Incidence, Fraction Attributable to Tap Water and Costs to Society*, présenté dans le cadre de *Les eaux : Stratégies pour le XXI siècle*, Deuxième Atelier Hansaï-Québec en environnement, Montréal, 1996.

Pearce, D. et S. Freeman, *Les besoins d'information des décideurs*, document thématique no.1, Information environnementale pour le vingt et unième siècle, forum international, 21 au 24 mai, 1991, Montréal, Canada, Gouvernement du Canada, 1991.

Pearce, D. et D. Moran, *The economic Value of Biodiversity*, Earthscan Publications Ltd, London, 1993.

Pearce, D. W. et R. K. Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990.

Pearse, P. H., Bertrand, F. et J. W. MacLaren, *Vers un renouvEau*, Rapport définitif de l'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Environnement Canada, 1985.

Perreault, D., *Une politique ou des politiques agricoles au Canada?*, in *Le complexe agro-alimentaire et l'État*, Cahiers de recherche sociologique, département de sociologie de l'UQAM, (1987), vol. 5, n° 1, pp. 103-124.

Petrella, R., *Le manifeste de l'eau, Pour un contrat mondial*, Éditions Labor, 1998.

Piotte, J. M., *La conversion de Lapalme*, Les leaders politiques du Québec contemporain, Georges-Émile Lapalme, sous la direction de J. F. Léonard, 1988, pp. 103-107.

Pluram inc., *Aménagement des abords de la Yamaska à Saint-Hyacinthe*, Ministère des Richesses naturelles, 1974.

Pluritech Ltée., *Historique de la pêche commerciale en eaux douces depuis 1950*, Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, 1982.

Popper, K. R., *La logique de la découverte scientifique*, Payot, Paris, trad. 1973, édition originale ang., 1959.

Porter, T. M., *Trust in numbers, The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press, Princeton. N. J., 1994.

Potvin, P., *Lac Boivin, problématique et solution (document de travail n° 84-22)*, Ministère de l'Environnement du Québec, 1984.

Primeau, S. et Y. Grimard, *Rivière Yamaska 1975-1988, volume 1: description du bassin versant et qualité du milieu aquatique*, Ministère de l'Environnement du Québec, Direction de la qualité des cours d'eau, 1990a.

Primeau, S. et Y. Grimard, *Rivière Yamaska 1975-1988, volume 2: résultats complémentaires sur la qualité des eaux*, Ministère de l'Environnement du Québec, Direction de la qualité des cours d'eau, 1990b.

Proulx, M. U., *Trois décennies de planification régionale*, Le phénomène régional au Québec, sous la direction de M.U. Proulx, Presses de L'Université du Québec, 1996, pp. 269-292.

Proulx, M.-A., *La décentralisation comme politique régionale*, Action collective et décentralisation, tendances et débats en développement régional, sous la direction de S. Côté, J. L. Klein et M. U. Proulx, GRIDEQ-GRIR, Université du Québec à Rimouski, 1997, pp. 41-62.

Provencher, M., Bélanger, B. et H. Durocher, *Caractérisation de la qualité de l'eau du bassin de la rivière Yamaska Nord*, Rapport complémentaire, Ministère des Richesses Naturelles, mai 1979.

Pruneau, R., *Inflation, politiques de gestion de la demande globale et contrôles*, in Problèmes actuels de l'économie québécoise, textes du Congrès de l'Association des économistes québécois, tenu en avril 1977, 1978, pp. 129-142.

Quesnel-Ouellet, L., *Aménagement urbain et autonomie locale*, L'état du Québec en devenir, sous la direction de G. Bergeron et R. Pelletier, Boréal Express, 1980, pp. 211-238.

Racine, R. et M. Cournoyer, *Évaluation de système de fosse septique – champs d'épuration pour l'épuration des eaux des laiteries de fermes*, Programme d'aide à la recherche et au développement en environnement, volet aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PARDE-PAAGF,) Ministère de l'Environnement et de la Faune, 1994.

Rangeon, *L'idéologie de l'intérêt général*, Economica, Paris, 1986.

Rapport, D. J., *Ecosystem Health : Exploring the Territory*, Ecosystem Health, (1995), vol.1, no.1, pp.5-13.

Régie des eaux du Québec (REQ), *Étude d'alimentation en eau et d'assainissement des eaux dans le bassin versant de la rivière Yamaska*, publication no.48, 1971a.

Régie des eaux du Québec (REQ), *Inventaire de la consommation et de la pollution industrielles dans le bassin versant de la rivière Yamaska*, 1971b.

Régie des eaux du Québec (REQ), *La lutte contre la pollution des eaux au Québec, programme de la Régie des eaux du Québec*, Gouvernement du Québec, 1970.

Régie des eaux du Québec (REQ), *Étude d'alimentation et eau potable de la région rurale Saint-Hyacinthe – Rouville*, publication gouvernementale, 1969.

Régie des eaux du Québec (REQ), *Rapport sur la qualité des eaux de la rivière Yamaska*, Ministère des Affaires Municipales, 1968.

Régie des eaux du Québec (REQ), *Cahier des directives pour la présentation de projets d'égouts et d'aqueducs*, Gouvernement du Québec, mars 1966.

Rémillard, G., *Le fédéralisme canadien, Tome 2. Le rattachement de la constitution*, Québec-Amérique, 1985.

Rémy, J., *La transaction : de la notion heuristique au paradigme méthodologique*, Vie quotidienne et démocratie, pour une sociologie de la transaction (suite), textes réunis et présentés par M. Blanc, M. Mormont, J. Rémy et T. Storrie, 1994, pp. 293-319.

Rémy, J., *Entre autonomie et interdépendance : quelques éléments de synthèse*, La négociation, son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, édité par J. Ruegg, N. Mettan et L. Vodoz, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1992, pp. 297-307.

Ripley, P. O., Kalbfleisch, Bourget, S. J. et D. J. Cooper, *Soil Erosion by Water*, Soil Erosion by water, cause, damage, control, Canadian Department of Agriculture, publication no. 1083, 1961.

Robert, L., *Aménagement et développement: de la dissociation à l'association ?*, Aménagement et développement Vers de nouvelles pratiques ?, Actes du colloque de la section aménagement et urbanisme de l'ACFAS en 1985, cahiers de l'ACFAS no.38, 1986, pp.121-129.

Robinson, O. M. et G. Hodge, *Canadian Regional Planning at 50: Growing Pains*, Plan Canada, (1998), vol. 38, n° 3, pp. 10-14.

Roussopoulos, D. I., *Political Ecology*, Black Rose Books, Montreal, New York and London, 1993.

Rosenbaum, W. A., *The bureaucracy and Environmental Policy*, Environmental Politics and Policy, Theories and Evidence, édité par J. P. Lester, Duke University Press, Durham and London, 1989, pp.212-237.

Rostow, W. W. *Les étapes de la croissance économique*, Éditions du Seuil, collection points, 1960 (éd. anglaise originale).

Sachs, I., Bergeret, A., Schiray, M., Sigal, S., Théry, D. et K. Vinayer, *Initiation à l'écodéveloppement*, Privat éditeur, 1981.

Saint-Pierre, D., *L'évolution municipale du Québec et des régions, un bilan historique*, Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, 1994.

Schön, D. A., Argyris, C., *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., Cambridge, 1978.

Scriven, M., *The New Science of Evaluation*, Scandinavian Journal of Social Welfare, (1998), vol.7, no.2, pp.79-86.

Secrétariat du Plan Yamaska, *Mémoire*, document interne, OPDQ, 1976.

Sedjo, R., *La gestion des ressources forestières et l'environnement: le rôle des incitations économiques*, Ressources naturelles renouvelables, incitations économiques pour une meilleure gestion, OCDE, Paris, 1989, pp. 88-108.

Selznick, P., *TVA and the Grass Root*, Harper & row, Publishers, New York, 1966.

Serafy, S. E., *The Proper Calculation of Income from Depletable Natural Resources*, Environmental Accounting for Sustainable Development, UNEP-World Bank Symposium, 1990, pp.10-18.

Sfez, L., *Critique de la décision*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 4^{ème} édition, 1992.

Shawinigan Engineering Co Ltd. (The), *Étude de l'aménagement des ressources hydriques, de la rivière Yamaska supérieure*, Rapport 3584-1-67, vol.1, Ministère des Richesses, Naturelles, 1967.

Sheridan, T. E., *The political ecology of a desert state*, Journal of Political Ecology, (1995), vol.2, pp. 41-57.

Shrubsole, D., *The Evolution of Public Water Management Agencies in Ontario : 1946 to 1988*, Canadian Water Resources Journal, (1990a), vol. 15, n° 1. pp. 49-66.

Shrubsole, D., *Integrated Water Management strategies in Canada*, Integrated Water Management: International Experiences and Perspectives, édité par B. Mitchell, Belhaven Press, London and New York, 1990b, pp. 88-118.

Simard, J. J., *La longue marche des technocrates*, Éditions coopératives Albert Saint-Martin, 1979.

Simmel, G., *Conflict (1904)*, translated by K. H. Wolf, The Free Press, New York and Collier-MacMillan Ltd., London, 1955.

Simon, H. A., *Administrative behavior*, McMillan, New York, 1947.

Simondon, G., *Du mode d'existence des objets techniques*, Aubier – Montaigne, Paris, 1958.

Sirwell, O. F. G. et N. R. M. Seifried, *The Regional Structure of the Canadian Economy*, Methuen, Toronto, 1984.

Skogstad, G. et P. Kopas, *Environmental Policy in Federal System: Ottawa and the Provinces*, Canadian Environmental Policy: Ecosystems, Politics, and Processes, édité par R. Boardman, Oxford University Press, Toronto, Oxford and New York, 1992, pp.43-59.

Société d'histoire de la Haute-Yamaska, *La M.R.C. de la Haute Yamaska, une histoire à découvrir*, centre d'archives agréé, Granby, 1999.

Société d'histoire régionale de Saint-Hyacinthe, *Saint-Hyacinthe 1748-1998*, Les fêtes du 250^{ième} de Saint-Hyacinthe, Septentrion, Sillery (Québec), 1998.

Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE), *Rapport annuel 1995-1996*, 1996.

Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE), *Rapport annuel 1994*, 1995.

Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE), *Rapport annuel 1984*, 1985.

Soderbaum, P., *Actors, Roles and Networks: An Institutional Perspective to Environmental Problems*, Linking the Natural Environment and the Economy, Essays from the Eco-Group, édité par C. Folke et T. Kaberger, Kluwer Academic Publishers, 1991, pp. 31-42.

Statistique Canada, *Recensement agricole*, 1986.

Statistique Canada, *Chiffres de population et des logements, recensement 1991*, Division de recensement et subdivisions de recensement, Catalogue 93-304, 1993.

Strauss, A. et J. Corbin, *Basics of Qualitative Research, Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage publications inc., Newbury Park, 1990.

Strauss, A., *Qualitative analysis for social scientists*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 1987.

Susskind, L. E., *Environmental Diplomacy, Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

Tatenhove, J. V. et B. Arts, *Political Modernization : The Dynamics of Environmental Policy Arrangements*, Paper presented at the ISA XIV World Congress of Sociology, RC 24, session New Direction in Environmental Policy, July 26-August 1, 1998, Montreal, Canada.

Taylor, C. J., *Legislating Nature: the National Parks Act of 1930*, To see ourselves/to save ourselves, Ecology and Culture in Canada, Canadian Issues, (1991), vol.13, pp.125-137.

Togerson, D. *Obsolescent Leviathan : Problems of Order in Administrative Thought, Managing Leviathan, Environmental Politics and the Administrative State*, édité par R. Paehlke et D. Torgerson, 1990, pp. 17-33.

Tourisme Granby inc. *Étude de la clientèle du Parc de la Yamaska et des retombées économiques des dépenses de la clientèle touristique à Granby*, Bibliothèque nationale du Québec, 1996.

Tremblay, N. et A. Délisle. *Mettre en place une gestion intégrée des eaux au Québec : éléments de réflexion*, Vecteur Environnement, (1997), vol.30, no.6, pp. 21-25.

Trépanier, P.O., *Les 300 mois de Pierre-Horace Boivin, maire de la ville de Granby de 1939 à 1964*, Chronique d'une époque vol.3, Les éditions et les productions JoLanne, 1999.

Triquet, C., *Étude de régularisation des eaux dans la région de Montréal*, Ressources, (1975), vol. 6, no 5, pp. 6-12.

Troughton, M. J., *Agriculture and Rural Resources*, in Resource Management and Development, édité par B. Mitchell, Oxford University Press, Toronto, 1991, pp.54-84.

Turner, R. K., *Défaillances des politiques dans la gestion des zones humides*, Les défaillances du marché et des gouvernements dans la gestion de l'environnement, les zones humides et les forêts, OCDE, Paris, 1992, pp.9-47.

Union catholique des cultivateurs (UCC), *Mémoire*, soumis à la Commission royale d'enquête sur l'agriculture au Québec, 1966.

Union des municipalités du Québec (UMQ), *Journée-rencontre sur la gestion de l'eau au Québec*, compte-rendu d'un atelier et sondage auprès des participants, 1969.

Union des producteurs agricoles (UPA), *Notre histoire*, site internet, 7 octobre 1999a.

Union des producteurs agricoles (UPA), *Nourrir le monde, 1924-1999*, publication corporative parue lors du 75^e anniversaire de l'UPA, 2 octobre 1999b.

Usher, D., *Some Questions About the Regional Development Incentives Act*, Canadian Public Policy-Analyse de politiques, (1975) vol. 1, no 4, pp. 557-575.

Vachon, B. et B. Jean, *Le développement rural et le modèle productiviste*, Le Québec rural dans tous ses états, sous la direction de B. Vachon, Boréal, Montréal, 1991.

Vallentyne, J. R., *L'homme, les lacs et la prolifération des algues*, Service des pêches et de la mer, Direction de l'information et des publications, Ottawa, 1978.

Vasseur, L., Renaud, D., Audet, T. et C. Anseau, *Le comité consultatif de Lac-Mégantic : Un nouvel outil d'aide à la décision en matière de gestion des boues d'épuration municipales*, in Anseau, C., Cloutier, C., Vasseur, L., Perspectives écosystémiques pour la gestion d'un résidu durable, les boues d'épuration au Québec, 1996, pp. 247-261.

Vasseur, L., Shipley, W. et C. Anseau, *Peut-on valoriser les boues d'épuration ? Étude en Estrie et Montérégie*, Municipalité, Avril-mai 1995, pp.17-19.

Vincenthier, G., *Histoire des idées au Québec, des troubles de 1837 au référendum de 1980*, VLB Éditeur, Trois-Pistoles, 1983.

Vining, J. et E. Tyler, *Values, Emotions and Desired Outcomes Reflected in Public Responses to Forest Management Plans*, Human Ecology Review, (1999) vol.6, no.1, pp. 21-34.

Wade, M., *The French Canadians 1760-1967*, volume 2: 1911-1967 (revised edition), MacMillan of Canada, Toronto, 1968.

Walker, D. F., *Canada's Industrial Space-Economy*, John Wiley and Sons Canada Ltd., Toronto, 1980.

Waller, T., *Expertise, Elites, and Resource Management Reform*, Journal of Political Ecology (1994), vol.1, pp. 13-42.

White, J., *Force hydraulique et combustible*, dixième rapport annuel, Commission de la conservation Canada, 1919, pp. 225-249.

Whyte, W. F., *Learning from the field, a guide from experience*, Sage publications, Newbury Park, 1992.

Wibe, S., *Défaillances des politiques dans la gestion des forêts*, Les défaillances du marché et des gouvernements dans la gestion de l'environnement, les zones humides et les forêts, OCDE, Paris, pp.49-89, 1992.

Wilkinson, R. G., *The English Industrial Revolution*, The Ends of the Earth, ed. By D. Worster, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 1988, pp. 80-99.

Wisserhof, J., *Matching Research and Policy in Integrated Water Management*, Delft University Press, Delft, 1994.

Worster, D., *Rivers of Empire, Water, Aridity, and the Growth of the American West*, Oxford University Press, Oxford, 1985.

ANNEXE 1

PERSONNES RENCONTRÉES - ENTRETIENS

ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

(entretiens réalisés une ou deux fois avec chaque intervenant, durant de trente minutes à une heure trente selon l'intervenant)

Michel Slivtisky, ex-Directeur de la Direction générale des eaux, MRN (décembre 1996).

Michel Ebacher, ex-responsable du dossier Yamaska, MTCP (novembre 1996).

Gérard Massé, ex-participant à l'évaluation du barrage Choinière et autres activités du MTCP dans le bassin et la région de Montréal (novembre 1996).

Jean-Noël Dion, directeur de la Société d'histoire de Saint-Hyacinthe (juillet 1998).

ENTRETIENS NON DIRECTIFS

(entretiens réalisés sporadiquement et de manière informelle entre 1993 et 1998)

Michel Gariépy, ex-membre du Comité d'exécution du plan Yamaska et de l'OPDQ (moments sporadiques, rencontres doctorales entre 1993 et 1999).

Pierre Dumont, ex-analyste au MLCP (deux rencontres en mai et juin 1997).

Michel Lamontagne, ex-responsable d'études pour le MRN (une rencontre en janvier 1998).

Jean Hubert, ancien directeur du Parc-des-Îles-de-Boucherville, MLCP (une rencontre en mai 1998).

Jean Burton, intervenant lié aux plans d'action Saint-Laurent, Environnement Canada (moments sporadiques entre 1995 et 1997).

Pierre Auger, participant au projet COBARIC (rencontre en mars 1998).

ANNEXE 2

SOURCES DES DONNÉES ET NATURE DE L'INFORMATION FOURNIE

Les rapports annuels des ministères (MRN, MAM, SPE, MAC, M'ICP, MTF, MS, OPDQ) et organismes de planification (p. ex. CPDQ) : 1960-1961 à 1979-1980, moment où le plan aurait « officiellement » été arrêté. Données compilées et traitées par Gow (1970, 1986, 1989) relativement à l'évolution historique de la structure ministérielle québécoise ; Gossage (1985) pour la structure fédérale, plus d'autres sources secondaires indiquées. D'autres rapports annuels ont été considérés par la suite, notamment ceux du MLCP jusqu'en 1983 alors que le Parc de la Yamaska est reconnu comme parc provincial, ceux du MENVIQ (remplaçant les SPE à la fin des années 1970), de même que les rapports de 1980 à 1990 de la Société québécoise d'assainissement des eaux pour ce qui est des projets de stations d'épuration de l'eau. L'évolution des programmes, projets ou activités régulières y est bien illustrée.

Les revues corporatives: *Ressources* (MRN), revue de l'OPDQ, *Bulletin des agriculteurs* (agronomes), *Plan* (Ordre des ingénieurs du Québec). Revue systématique de ces revues afin d'extraire les articles portant sur le plan Yamaska entre 1970 et 1980, la gestion de l'eau ou la pollution de l'eau. La revue de l'Association québécoise des techniques de l'eau et les comptes-rendus des congrès annuels (huit disponibles) fournissent des éléments du contexte de certaines politiques ou certains projets.

Les journaux nationaux: *La Presse*, *Le Devoir*, *The Gazette*. L'échantillonnage s'est toutefois limité à des années clés du processus (1973-1974, 1976, 1979, 1980) soit au moment où les annonces publiques ont été faites à l'échelle régionale. On pouvait alors voir les répercussions possibles à l'échelle nationale et les liens entre les politiques nationales et régionales (répercussions qui dans les faits étaient minimes).

Les journaux régionaux/locaux: *Le Courrier*, *Le Maskoutain*, *Le Courrier* et *La Voix de l'Est* et *La Tribune* sont les principaux journaux consultés. *Le Courrier* et *La Voix de l'Est*, principaux journaux quant au nombre de lecteurs estimés et qu'ils proviennent des deux principaux centres urbains du territoire (Saint-Hyacinthe, Granby), et aussi parce que, pour un même événement, la couverture était quantitativement et qualitativement plus développée. Ils ont fait l'objet d'un suivi systématique de 1968 à 1980. Les autres journaux ont donc été consultés à certains moments clés (mois et années) comme complément à ces deux journaux. Enfin, c'est *La Voix de l'Est* qui est apparu le plus revendicateur par la voix de ses éditorialistes. Ce journal semblait traduire une véritable prise de parole et de position régionale.

ANNEXE 2 (suite)
SOURCES DES DONNÉES ET NATURE DE L'INFORMATION FOURNIE

Les journaux et articles divers (p. ex. Association chasse et pêche *Maska*) colligés par le service de recherche du Séminaire de Saint-Hyacinthe entre 1965 et 1970 concernant la thématique de la pollution et des problèmes liés à l'eau. Les enjeux et préoccupations diverses y sont bien représentés.

Les études techniques préalables au plan: les études réalisées à l'intérieur du bassin par la Régie des eaux, le MRN, le MAC, l'OPDQ, le MTF.

Les études techniques subséquentes à la rédaction du plan : études des SPE, du MRN, de l'INRS et de l'OPDQ, particulièrement. On y note l'expertise technique mobilisée pour le renforcement des régulations sectorielles.

Les documents internes archivés (Archives nationales du Québec à Montréal et à Québec) et classés en fonction du bassin de la rivière Yamaska, du plan Yamaska, des acteurs ministériels impliqués. Parmi ces documents, on retrouve la plupart des comptes-rendus de réunions du Comité d'exécution (environ 45 sur une soixantaine), des documents de travail quant à l'allocation des budgets et quant au partage du travail entre les ministères. Les mémoires d'intention relatifs au plan et à sa réforme éventuelle, les documents de l'OPDQ relativement au rôle des CRD, les visites à l'étranger pour examiner les expériences particulières et les documents analysant les options de mise en place d'organismes de gestion régionaux. Certaines lettres de correspondance entre les ministères (ex. MAM et MAC) qui révèlent des tensions ou des accords entre acteurs.

Les documents du BAEQ, puis les études ou ouvrages divers réalisés par la suite sur ce sujet de l'aménagement de l'Est du Québec au cours des années 1960 et 1970 de sources secondaires (p. ex., les analyses du GRIDEQ). On y décèle une nouvelle conception des régulations du territoire en lien avec un état québécois qui se veut «moderne».

Les études critiques sur la planification au Québec entre 1960 et 1970, également de sources secondaires (p. ex., Benjamin, 1974, Simard, 1979, Léveillé et Léonard, 1980, etc.) ou sur des réformes comme la régionalisation et la place des CRD (Léveillé et Meynaud, 1973, Divay *et al.*, 1976...). La bibliographie présente celles qui ont été retenues.

ANNEXE 2 (suite)

SOURCES DES DONNÉES ET NATURE DE L'INFORMATION FOURNIE

Des études ponctuelles sur la qualité de l'eau du bassin à la suite de la mise sur pied des divers ouvrages pouvant être associés au plan Yamaska (p. ex., Laliberté *et al.*, 1989; Grima *et al.* 1990a; 1990b, Dartois, 1992a; 1992b; MEF, 1995; MEF, 1996, MENV, 1999). Évaluations réalisées dans le cadre des programmes de suivi dont celui du PAEQ au niveau municipal, et qui révèlent les limites de conception et d'opération des régulations sectorielles. Les articles concernant les problèmes de gestion des eaux d'alimentation ou des eaux usées au Québec, de même que diverses problématiques de pollution des eaux (pour les externalités), articles publiés dans la revue *Sciences et Techniques de l'eau*, puis *Vecteur Environnement* (recension entre 1988 et 1998).

Des documents relatifs à la gestion par bassin au Québec (Avis du Conseil consultatif de l'environnement dans les années 1990, propositions de l'AQTE et notamment celle de 1993, proposition de la SQAE en 1995, projet du Cobaric, analyses des bassins agricoles tels la rivière l'Assomption, Yamaska et Chaudière en 1998 et 1999).

Quelques entrevues avec des responsables de projets ou d'activités (parc Yamaska) et notamment du premier directeur de la Mission Yamaska. Entretiens informels auprès de quelques résidents du bassin (Saint-Hyacinthe, Farnham et environs). Cette source d'information a été utilisée essentiellement à titre complémentaire et en début d'analyse.