



## L'approche participative du public dans le but d'améliorer la qualité de l'eau du réservoir de Yuqiao à Tianjin

### Sommaire

En Chine, les autorités municipales locales voient la nécessité d'encourager la participation des collectivités pour améliorer la qualité de l'eau. Un exemple concret est le réservoir de Yuqiao, principale source d'eau potable pour les citoyens de Tianjin. Récemment, le réservoir a connu une baisse sensible de la qualité de l'eau due à des activités d'utilisation des terres. Les directives traditionnelles en matière de politique et les interventions techniques massives n'ont pas été particulièrement efficaces pour réduire ce type de pollution. Le Centre international pour le développement municipal de la Fédération canadienne des municipalités a entrepris une initiative de projet modèle visant à améliorer la qualité de l'eau du réservoir de Yuqiao qui impliquait la participation du public à des programmes de lutte contre la pollution non localisée. Le projet de Yuqiao est l'un de neuf projets modèles s'inscrivant dans le cadre du Projet intégré de développement municipal en Chine (PIDMC), qui est géré par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

À la suite de cette initiative, les bureaux locaux de la protection de l'environnement ont développé leur capacité de gérer et réaliser des projets correctifs participatifs destinés à des villageois et agriculteurs. Désormais, les participants des villages locaux comprennent beaucoup mieux comment leurs actions peuvent améliorer la qualité de l'eau et comment ils peuvent participer activement à des programmes qui amélioreront leur propre niveau de vie ainsi que la qualité de l'eau dans la région.

### Introduction

Le Projet de développement municipal intégré en Chine (PDMIC) travaille en collaboration avec les services municipaux de municipalités chinoises sélectionnées pour tenter d'améliorer les processus de gestion, de participation du public et d'élaboration de la législation. Il s'agit d'une initiative bilatérale du Centre international pour le développement municipal (CIDM) de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et de leur partenaire chinois, le Bureau du Conseil d'État à la restructuration du système économique (BCÉRSÉ). Le PDMIC est financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Le réservoir de Yuqiao est la principale source d'alimentation en eau potable pour la ville de Tianjin. Il est situé au nord de Tianjin, dans une vallée autrefois fertile qui subvenait aux besoins d'un grand nombre de villages et de villes. À la suite de graves problèmes de qualité de l'eau, la ville a investi des ressources considérables dans le traitement des eaux, dans le but d'assurer la sécurité de l'approvisionnement d'eau. Les recherches menées par la ville et le comté ont démontré que, au sein du bassin d'écoulement, l'accroissement de la pollution était attribuable aux activités humaines. Parmi les sources particulières de pollution, mentionnons : les rivières secondaires, les activités agricoles, la pisciculture, les eaux usées sanitaires des villages et l'érosion du sol. Le gouvernement a déjà fait des efforts pour réduire la pollution à sa source, avec des résultats mitigés. Par exemple, les règlements interdisant tout nouveau développement autour du réservoir de Yuqiao ont réduit les nouvelles sources de pollution, sans toutefois contribuer à réduire de manière significative les sources existantes. Une campagne publicitaire conçue pour solliciter l'appui du public n'a pas remporté le succès escompté.

Le Projet modèle du réservoir de Yuqiao est l'un des neuf projets modèles entrepris dans le cadre du PIDMC. Le but du projet était d'améliorer la qualité de l'eau par le biais de l'action communautaire locale. L'équipe du projet modèle comprenait des représentants du Bureau du Conseil d'État à la restructuration du système économique (BCÉRSÉ), de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), du Bureau de la protection de l'environnement de Tianjin, de l'Académie des sciences environnementales de Tianjin, du Bureau de la protection de l'environnement du comté de Ji, et de l'Office de la protection de la nature de la région du Lac Simcoe (OPNRLS), en Ontario (Canada). L'OPNRLS, qui possède une vaste expérience en gestion des bassins hydrographiques et en programmes participatifs pour réduire la pollution, a assumé la part canadienne du leadership et du soutien technique tout au long du projet.



Une ferme de Chuanfangyu qui participe au projet modèle.

L'équipe du projet modèle s'est rendue compte que les initiatives publiques visant à réduire la pollution de l'eau n'étaient pas suffisantes et qu'il était nécessaire d'adopter une nouvelle approche – une approche qui favoriserait la collaboration entre le gouvernement local et des intervenants de la collectivité tels que les organismes villageois et les agriculteurs.

## Approche participative en matière de réduction de la pollution

L'équipe du Projet modèle du réservoir de Yuqiao a utilisé une méthode opérationnelle élaborée au sein du PIDMC qui met l'accent sur le développement d'initiatives ciblées produisant des résultats en 18 mois. Elle comprend quatre phases de projet distinctes : la définition du projet; le renforcement des connaissances; le renforcement des capacités; et l'application, la mise à l'essai et la dissémination.

### Définition du projet : Les fondations d'établir une compréhension et un consensus mutuel

Le projet de Yuqiao a débuté en septembre 1999 avec une mission canadienne à Tianjin, au réservoir de Yuqiao et dans la zone pilote de la commune de Chuangfanyu. Pendant la mission, des représentants de la FCM, du BCÉRSÉ et de l'OPNRLS, ainsi que 26 membres d'organismes gouvernementaux de premier plan, se sont réunis dans le cadre d'un atelier pour évaluer les questions et définir le projet. Tous ont convenu que l'amélioration de la qualité de l'eau du réservoir de Yuqiao est tributaire de la réduction de la pollution à la source. Mais, avant tout, ils ont déterminé que toute solution durable nécessiterait la participation des citoyens qui vivent dans la région du réservoir. À la suite de l'atelier, l'équipe du projet modèle s'est mise d'accord sur deux objectifs de première importance :

- Perfectionner les compétences en gestion de l'équipe du projet modèle de manière à gérer un programme participatif de correction à l'échelle rurale.
- Renforcer la capacité de l'équipe du projet modèle afin de développer des partenariats avec divers échelons de gouvernement et divers intervenants.

### Renforcement des connaissances : perfectionnement des compétences conceptuelles

L'équipe du projet modèle a commencé par aider les dirigeants municipaux d'organismes clés à perfectionner les compétences conceptuelles dont ils auraient besoin pour diriger un processus participatif. En novembre 1999, six responsables gouvernementaux ont participé à un atelier d'apprentissage ciblé dans la région du lac Simcoe, en Ontario (Canada). Les participants représentaient les bureaux de la protection de l'environnement de Tianjin et du comté de Ji, l'Académie des sciences environnementales de Tianjin, le Bureau des ressources hydrauliques, le gouvernement populaire du comté de Ji et le BCÉRSÉ. Les organisateurs et animateurs canadiens comprenaient des représentants de l'OPNRLS; des municipalités régionales de York Durham et du comté de Simcoe; des ministères provinciaux de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales; et d'associations agricoles. Ils ont offert des activités d'apprentissage pratique sur les principes et procédures visant à planifier et à gérer des programmes communautaires de prévention de la pollution. Les représentants de Tianjin ont acquis des connaissances conceptuelles et pratiques sur la gestion de comités de bénévoles, sur le développement de partenariats avec des intervenants, sur la tenue d'assemblées publiques, sur l'élaboration d'un plan global de participation du public, et sur la conception du matériel de sensibilisation et de promotion pour des programmes correctifs.

Après l'atelier, l'équipe du projet modèle a décidé d'élaborer un plan global de participation du public ainsi que cinq projets de démonstration impliquant la participation du public et de la collectivité agricole de la région de Yuqiao. L'équipe était d'avis que les projets de démonstration répondraient à trois besoins :

- présenter des solutions visibles et pratiques aux intervenants de la collectivité;
- illustrer les avantages d'avoir recours à la participation du public en matière de gestion des ressources; et
- aider à exploiter les talents des membres des équipes locales dans la gestion de programmes de correction de la pollution en milieu rural.

Chacun des cinq projets de démonstration portait sur une méthode spécifique de lutte contre la pollution : la construction de structures de contrôle et le reboisement des zones montagneuses pour résister à l'érosion, le confinement des eaux usées sanitaires et des déchets agricoles des villages, ou la modification de l'utilisation des terres et des pratiques agricoles qui contribuaient à la pollution du réservoir.

### Renforcement des capacités : perfectionnement des compétences et mise au point d'outils et de techniques

En mars 2000, la LSRCA a tenu sur place un atelier intensif de renforcement des capacités en gestion participative et en animation du public pour les représentants des bureaux de la protection de l'environnement de Tianjin et du comté de Ji, de l'Académie des sciences environnementales de Tianjin et du gouvernement populaire. En bout de ligne, les participants de l'atelier formeraient une unité consultative fondamentale qui disséminerait l'approche de gestion participative à d'autres membres du personnel au sein des divers échelons de gouvernement à Tianjin.

L'équipe du projet modèle a mis l'accent sur le renforcement des compétences des participants en matière de gestion et d'exploitation. Ces compétences comprenaient :

- La collecte de l'information auprès du public quant à leurs préoccupations relatives aux modifications proposées dans la gestion des terrains, les pratiques agricoles et les techniques de lutte contre l'érosion. Ceci a été réalisé par le biais de l'élaboration de techniques et outils d'entrevues efficaces tels que des sondages auprès des agriculteurs et des questionnaires grand public.
- Le perfectionnement des compétences en communication des agriculteurs locaux par des sondages, des entrevues et des réunions communautaires pour évaluer les besoins des agriculteurs en matière de protection de l'environnement et élaborer des activités de programme appropriées.

- La production de documents promotionnels et éducatifs – incluant des bulletins qui ont été disséminés pour promouvoir le programme et des fiches de renseignements et des fiches techniques pour aider les agriculteurs dans les nouvelles pratiques agricoles.
- S'assurer que les participants du programme reçoivent un soutien technique et un encadrement, et ce, sur une base de permanence.
- L'élaboration de programmes de reconnaissance formelle d'instances de saine gestion.
- L'élaboration de programmes de surveillance pour évaluer l'efficacité du programme et suivre de près l'ensemble des améliorations apportées à la qualité de l'eau.



*Le Directeur du Bureau de protection de l'environnement du Comté de Ji rencontre les villageois pour planifier des projets de démonstration.*

### Mise en pratique, essai et dissémination : mise en valeur de l'appartenance locale

L'équipe du projet modèle savait que la plupart des programmes participatifs fructueux sont mis en œuvre par des organismes locaux qui travaillent directement avec des intervenants locaux. De manière à pouvoir obtenir la participation active du public dans le cadre du projet de Yuqiao, l'équipe a établi des groupes de travail composés d'intervenants pour chaque projet de démonstration. Les groupes de travail comprenaient des représentants des instances gouvernementales locales et de groupes locaux d'intérêt public tels que l'Association féminine, la Ligue des jeunes, le Comité des villageois et des groupements agricoles locaux. Cette participation précoce des intervenants locaux les a aidés à développer un sentiment d'appartenance et d'engagement envers le projet.

Dans le cadre d'une série de consultations, tous les membres des groupes de travail ont été encouragés à participer et à apporter des suggestions sur la manière de résoudre les problèmes de pollution qui avaient été identifiés. Les intervenants ont offert un point de vue unique concernant la faisabilité des projets – en particulier les agriculteurs, qui pouvaient conseiller le groupe sur les types de projets de lutte contre la pollution qui seraient facilement acceptés au sein de la collectivité agricole. Cette communication entre les organismes gouvernementaux et la collectivité locale a fait en sorte que les gens qui étaient directement touchés par les projets de démonstration ont été consultés et que leur voix a été entendue.

À mesure que les projets de démonstration ont évolué, l'équipe du projet modèle a porté son attention sur la durabilité et la surveillance. Un séminaire régional a été tenu conjointement par les organismes gouvernementaux administrant le programme et les participants et agriculteurs locaux. Le séminaire a contribué à faire connaître le programme, à élargir les partenariats et à renforcer les compétences en gestion. Il a également donné aux participants des projets de démonstration une occasion de faire valoir leurs accomplissements et de se joindre à un programme de sensibilisation visant à faire connaître à d'autres agriculteurs les pratiques agricoles bénéfiques. L'équipe du projet modèle a établi un processus de surveillance technique pour évaluer la réduction réelle des polluants, ainsi qu'un processus d'auto-surveillance pour évaluer leurs propres progrès concernant la gestion d'un programme participatif.

## Résultats – Mise en œuvre des plans

Le projet modèle du réservoir de Yuqiao a atteint plus que les résultats escomptés. Les agriculteurs, villageois et organismes gouvernementaux locaux ont uni leurs forces et ont bâti une relation de collaboration basée sur la confiance et sur l'appartenance locale. Le succès de mise en œuvre des projets de démonstration a donné plusieurs exemples de l'efficacité et des avantages de la démarche utilisant la participation du public :

- Les projets de redressement et les changements proposés aux pratiques agricoles deviennent plus concrets grâce à la participation du public et de la collectivité agricole.
- Les programmes visant à réduire la pollution gagnent la crédibilité des collectivités impliquées en raison de la participation de la collectivité, puisque les participants vantent les avantages des projets à d'autres collectivités de leur région.
- La confiance augmente entre la collectivité et les organismes gouvernementaux à la suite de leur participation mutuelle aux projets.
- La participation des collectivités accroît la prise de conscience en matière de protection de l'environnement ainsi que les avantages associés aux pratiques de saine gestion.
- L'amélioration de la salubrité de l'environnement et l'accroissement des possibilités de développement économique rehausse la qualité de vie de la collectivité.



*Un villageois explique les bénéfices du nouveau système biogaz avec les administrateurs.*

## Analyse – Moment propice pour donner suite aux succès remportés

Face au défi de plus en plus grand de la pollution de l'eau et les coûts de plus en plus élevés associés au traitement de l'eau, la seule solution durable consiste à aborder les problèmes de pollution à leur source par une approche participative du public. Le succès du projet modèle de Yuqiao a été attribuable au dévouement et à l'engagement de tous les partenaires. Bien que ce projet ait réalisé ses objectifs dans les cinq projets de démonstration, les intervenants doivent maintenant mettre leur expérience en pratique pour améliorer sensiblement la qualité de l'eau dans le réservoir de Yuqiao.

La création d'un environnement coopératif pour transmettre les compétences et les connaissances a été un facteur important de ce projet et s'avérera nécessaire pour répéter l'approche participative dans d'autres zones de responsabilité. Le projet modèle de Yuqiao a permis à un groupe clé d'employés municipaux d'acquérir les compétences suffisantes pour gérer, concevoir et réaliser des programmes communautaires de gestion participative. Il a également mis sur pied une « unité spéciale de consultation et d'évaluation » possédant les compétences requises pour transmettre leur démarche de gestion de la participation du public à d'autres initiatives où la représentation publique est nécessaire.



*La construction d'une structure de contrôle d'érosion par les villageois, les fermiers et les autorités locales.*

Les partenaires du projet modèle de Yuqiao ont identifié les facteurs suivants qui, selon eux, ont contribué à la réussite du projet :

- Le projet a évolué en un partenariat véritable entre tous les échelons de gouvernement (provincial/ville, comté, commune et village). Sous la direction de tous les organismes gouvernementaux participants, le projet a réuni des organisations et des individus ayant une grande expérience et expertise et a éliminé les barrières entre les organismes gouvernementaux et la collectivité.
- La collectivité a acquis une compréhension des questions liées à la pollution et a reconnu sa responsabilité dans les problèmes de qualité de l'eau qui émanent de leur collectivité.
- Le projet a été mené sur le principe des avantages mutuels pour tous les partenaires. On a fréquemment demandé aux collectivités locales d'apporter des changements au profit de tous ceux et celles qui utilisent les ressources en eau, et, dans certains cas, elles ont été compensées pour les risques qu'elles ont pris.
- Le projet a bénéficié des ressources nécessaires, tant au plan du personnel qu'au plan des finances.

## **Leçons tirées et possibilité de reproduction**

Le Projet modèle du réservoir de Yuqiao permet de tirer quelques leçons importantes en matière d'amélioration à la fois de la qualité de l'eau des voies navigables en Chine et des approches de gestion publique dans la prestation des services municipaux.

**Les intervenants locaux sont plus engagés dans des programmes qui sont créés à partir de réseaux locaux existants, qui sont réalisés par des organisations locales et qui impliquent les intervenants locaux depuis le tout début.** Dans l'élaboration de nouveaux programmes de protection de l'environnement au niveau local, il est important de travailler au sein des réseaux sociaux et politiques existants. Les dirigeants des communes et des villages, les secrétaires de partis locaux et les représentants des citoyens sont les principaux acteurs dans le développement de l'engagement communautaire envers le programme et dans la dissémination de l'in-

formation au niveau villageois. Dans le cadre des projets de démonstration de Yuqiao, les dirigeants des villages et agriculteurs locaux ont participé à l'identification des problèmes et à l'élaboration des solutions, et les bureaux locaux de la protection de l'environnement ont participé à la réalisation du programme dans leurs propres zones de responsabilité. Tous les participants ont développé un sentiment d'appartenance à l'égard de leurs propres programmes et sont engagés à les poursuivre à long terme.

**Les partenariats peuvent aider un programme à tirer avantage d'une vaste expérience et de nombreuses connaissances.** Dans ce projet, les relations de coopération qui se sont développées entre le gouvernement et les organismes communautaires ont permis à toutes les personnes participantes d'avoir un meilleur accès à l'information, à des expériences, à des perspectives et à des compétences qui ont amélioré la prise de décision relative au programme.

**En matière de sensibilisation, les démarches et le matériel devraient être appropriés au public à qui ils sont destinés.** La sensibilisation à l'environnement autour du réservoir de Yuqiao était fonction de la sensibilisation d'un groupe diversifié d'intervenants allant d'agriculteurs et de villageois à des dirigeants politiques et des cadres de l'industrie. Ceci a nécessité l'élaboration de démarches et d'outils de sensibilisation qui se sont révélés efficaces et appropriés aux besoins de chaque groupe.

**Les projets de démonstration contribuent à l'élaboration de meilleures pratiques.** Le fait de voir des résultats concrets a contribué au changement. Les agriculteurs, qui ont mis en œuvre de nouvelles pratiques agricoles, et qui ont connu des résultats fructueux, étaient non seulement plus engagés mais aussi plus à même de promouvoir les nouvelles pratiques.

**Les participants font des agents de sensibilisation efficaces.** Au début du processus participatif, les membres du personnel municipal ont été les principaux agents de sensibilisation. Mais dès que les membres de la collectivité auront acquis de l'expérience, ils seront encouragés à partager leurs connaissances avec d'autres, dans le but de devenir des agents de sensibilisation dans la collectivité.

**Une surveillance continue permet d'établir des antécédents de réussite.** La mesure du rendement est une activité importante, non seulement pour les gestionnaires, mais également pour tous les intervenants qui manifestent un intérêt à ce que le projet atteigne ses objectifs au plan social et environnemental.

**Les programmes participatifs nécessitent un soutien technique et financier adéquat.** Le soutien technique accordé pendant et après la mise en œuvre est crucial au succès et au maintien de la participation communautaire. Un appui financier peut être nécessaire pour contrebalancer les pertes de productivité et de revenus associées aux modifications dans les pratiques d'utilisation des terres, ou en tant que mesure incitative pour que les participants adoptent des mesures correctives.

Pour de plus amples renseignements sur ce programme, communiquez avec :



La Fédération canadienne des municipalités –  
Centre international pour le développement municipal

24, rue Clarence, Ottawa (Ottawa) Canada K1N 5P3  
Téléphone : (613) 241 5221  
Télécopieur : (613) 241 7117  
Courriel : [international@fcm.ca](mailto:international@fcm.ca)

La FCM est reconnaissante à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour l'aide financière qu'elle apporte à ses publications et à ses programmes internationaux.