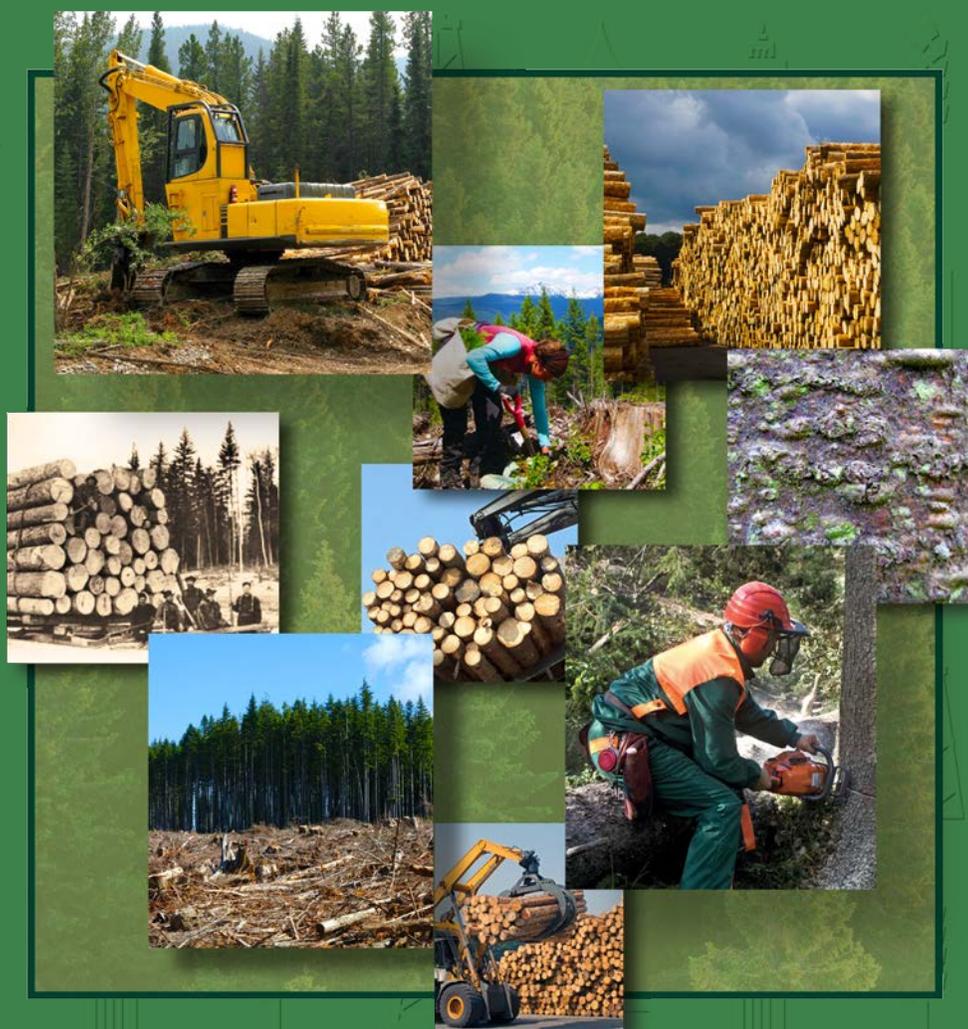


Sous la direction de **Guy Chiasson** et **Édith Leclerc**

La gouvernance locale des forêts publiques québécoises

Une avenue de développement
des régions périphériques ?



Presses de l'Université du Québec

La **gouvernance locale**
des **forêts publiques**
québécoises

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec)

J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine
et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Sous la direction de **Guy Chiasson** et **Édith Leclerc**

La **gouvernance locale** des **forêts publiques** **québécoises**

Une avenue de développement
des régions périphériques ?



Presses de l'Université du Québec

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Vedette principale au titre:

La gouvernance locale des forêts publiques québécoises:
une avenue de développement des régions périphériques?

(Science régionale; 13)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3616-6

1. Forêts domaniales – Québec (Province) – Gestion. 2. Politique forestière – Québec (Province).
3. Économie régionale – Québec (Province). 4. Aménagement du territoire – Québec (Province).
5. Administration locale – Québec (Province). I. Chiasson, Guy, 1971- . II. Leclerc, Édith.
III. Collection : Science régionale; 13.

SD568.Q4G68 2013

634.9'209714

C2012-942022-0

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement
du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada
pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC)
pour son soutien financier.

Mise en pages: INTERSCRIPT

Couverture – Conception: RICHARD HODGSON

Photographies: ISTOCK.COM, SOCIÉTÉ D'HISTOIRE DE DRUMMOND, MATHIEU AUDIBERT

2013-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2013 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1^{er} trimestre 2013 – Bibliothèque et Archives nationales du Québec/Bibliothèque
et Archives Canada – Imprimé au Canada

Table des matières

Liste des figures et tableaux	XIII
-------------------------------------	------

Liste des sigles et acronymes.....	XV
------------------------------------	----

Introduction

La gouvernance locale des forêts publiques québécoises : une avenue de développement des régions périphériques?.....	1
---	---

Guy Chiasson

1. La problématique.....	2
2. La définition de la gouvernance dans la forêt canadienne.....	5
3. La gouvernance locale à la périphérie.....	11
4. La gouvernance locale à l'épreuve du développement.....	13
5. La méthodologie de l'étude	16
6. La présentation des chapitres.....	18
Bibliographie	21

Première partie

LE CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE FORESTIER DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Chapitre 1

Les temps des régimes forestiers au Québec	33
--	----

René Blais et Jacques L. Boucher

1. Les critères de classification des régimes forestiers	34
2. Un premier régime d'exploitation forestière : le contrôle par les droits de coupe (1804-1849).....	39
3. Un second régime d'exploitation forestière : la recherche de rentes et de revenus (1849-1870)	41
4. Un premier régime de gestion forestière : la conservation et la foresterie scientifique (1870-1960).....	43
5. Un deuxième régime de gestion forestière : l'aménagement intégré (1960-1987).....	49

VIII La gouvernance locale des forêts publiques québécoises

6. Un troisième régime de gestion forestière : le développement forestier durable et la gestion participative (depuis 1990)	55
Conclusion : une lente appropriation du territoire forestier québécois	59
Bibliographie	60

Chapitre 2

Réforme des politiques forestières au Québec et dynamique interne des structures étatiques de gestion forestière	65
---	-----------

Walter Gérard Amedzro St-Hilaire

1. La réforme des politiques forestières au Québec : origine et enjeux	67
2. Un nouveau cadre de référence au sein de l'état pour la gestion forestière	71
3. Les nouvelles structures étatiques de la gestion des forêts publiques au Québec	76
Conclusion	84
Bibliographie	86

Chapitre 3

Les territoires forestiers de l'ouest du Québec, entre centre et périphérie	89
--	-----------

Anne Gilbert

1. L'Outaouais forestier	91
2. L'Abitibi-Témiscamingue	101
3. Portraits de la gouvernance locale forestière	112
4. Les régions périphériques	117
Conclusion	121
Bibliographie	122

Deuxième partie**LES ÉTUDES DE CAS SELON DIFFÉRENTES MODALITÉS
DE GOUVERNANCE****Chapitre 4****Les tables de concertation de gestion intégrée des ressources
forestières: est-ce que les GIR gouvernent?..... 127***Édith Leclerc et Caroline Andrew*

1. Les tables de concertation, une nouvelle forme de gouvernance	129
2. Les tables de concertation dans le milieu forestier	131
3. Les tables de gestion intégrée des ressources : quelle représentation des intérêts?.....	135
4. Le difficile processus de construction de consensus territoriaux	141
Conclusion.....	142
Bibliographie	143

Chapitre 5**Les coopératives forestières ou les difficultés
du développement «à la périphérie de la périphérie» 147***Guy Chiasson et Caroline Andrew*

1. La formule coopérative dans les forêts québécoises	149
2. La coopérative de Duhamel	152
3. La coopérative de Beaucanton	154
4. La gouvernance locale, entre secteur et territoire	155
5. La difficile appropriation des forêts «à la périphérie de la périphérie»	158
Conclusion.....	163
Bibliographie	164

Chapitre 6

Habiter la forêt : quelles modalités de gouvernance ?..... 169

Jacques L. Boucher et Guy Chiasson

- 1. La forêt habitée : du concept à la question de la gouvernance..... 170
- 2. La Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle..... 173
- 3. Roulec 95..... 176
- 4. Appropriation locale et rapports de force 179
- Conclusion..... 181
- Bibliographie 182

Troisième partie

LA GOUVERNANCE À L'ÉPREUVE DES RÉSULTATS

Chapitre 7

Les populations marginalisées et la gouvernance locale des forêts..... 189

Caroline Andrew

- 1. Le contexte politique : la mondialisation et le rapport avec le local..... 195
- 2. Le contexte environnemental : le développement soutenable et les populations marginalisées..... 197
- 3. Le contexte conceptuel et la question des expertises..... 198
- 4. Nos territoires 200
- Bibliographie 201

Chapitre 8

Le travail forestier sous la loupe de la gouvernance 205

Jacques L. Boucher et Édith Leclerc

- 1. Le développement historique des régimes forestiers et des enjeux du travail forestier 206
- 2. Les enjeux du travail forestier dans la gouvernance..... 213
- Conclusion..... 217
- Bibliographie 218

Chapitre 9**Environnement et gouvernance locale des forêts :
vers une institutionnalisation par le bas ? 223***René Blais et Guy Chiasson*

1. L'institutionnalisation *par le haut*:
l'intégration de normes environnementales
dans le régime forestier québécois..... 225

2. L'institutionnalisation *par le bas*: de nouvelles normes
à l'échelle des territoires?..... 231

Conclusion..... 238

Bibliographie 238

Conclusion 243*Édith Leclerc et Guy Chiasson*

1. Quel bilan en matière de développement?..... 244

2. Gouvernance et périphérie 246

Bibliographie 249

Notices biographiques 251

Liste des figures et tableaux

Figure 2.1	Schéma proposé de la gouvernance forestière au Québec dans le cadre du nouveau régime forestier	78
Figure 3.1	Carte de l'Outaouais	93
Figure 3.2	Carte de l'Abitibi-Témiscamingue	102
Figure 3.3	Les acteurs de la gouvernance locale forestière.....	113
Figure 3.4	Les fonctions des initiatives locales de gouvernance forestière.....	116
Tableau 3.1	Population et occupation du territoire, région administrative de l'Outaouais, 2001.....	92
Tableau 3.2	Taux de travailleurs de 25 à 64 ans, Outaouais forestier, selon le groupe d'âge, 2004.....	97
Tableau 3.3	Niveau de scolarité, Outaouais forestier, 15 ans et plus, 2001.....	98
Tableau 3.4	Population et occupation du territoire, région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue, 2001.....	103
Tableau 3.5	Taux de travailleurs de 25 à 64 ans, Abitibi-Témiscamingue, selon le groupe d'âge, 2004...	107
Tableau 3.6	Niveau de scolarité, Abitibi-Témiscamingue, 15 ans et plus, 2001.....	108

Liste des sigles et acronymes

A-T	Abitibi-Témiscamingue
ACCORD	Action concertée de coopération régionale de développement
AFAT	Association forestière de l'Abitibi-Témiscamingue
AFPO	Agence régionale de mise en valeur des forêts privées outaouaises
APFQ	Association pour la protection des forêts du Québec
ASRDLF	Association de science régionale de langue française
BAEQ	Bureau d'aménagement de l'Est du Québec
BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
BMMB	Bureau de mise en marché des bois
CAAF	Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier
CCFQ	Conférence des coopératives forestières du Québec
CDR	Coopérative de développement régional
CFNO	Coopérative forestière du Nord-Ouest
CGFA	Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle
CIFQ	Conseil de l'industrie forestière du Québec
CIP	Canadian International Paper
CLD	Centre local de développement
CPRN	Canadian Policy Research Networks
CPRS	Coupes avec protection de la régénération des sols
CQCM	Conseil québécois de la coopération et de la mutualité
CRDAT	Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue
CRDO	Conseil régional de développement de l'Outaouais
CRDT	Centre de recherche sur le développement territorial

CRE	Conférence régionale des élus
CREAT	Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue
CREO	Conférence régionale des élus de l'Outaouais
CRISES	Centre de recherche sur les innovations sociales
CRRNT	Commission régionale des ressources naturelles et du territoire
CRSH	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
CSST	Commission de la santé et de la sécurité au travail
CtAF	Contrat d'aménagement forestier
CvAF	Convention d'aménagement forestier
DEC	Développement économique Canada
DGR	Direction générale régionale
EHESS	École des Hautes Études en sciences sociales
FAPAQ	Ministère de la Faune et des Parcs du Québec
FQCF	Fédération québécoise des coopératives forestières
GIR	Gestion intégrée des ressources
GLEF	Groupe de recherche en gouvernance locale en milieu forestier
GRIDEQ	Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement territorial de l'Est du Québec
GRIR	Groupe de recherche et d'intervention régionales
IQAFF	Institut québécois d'aménagement de la forêt feuillue
ISQ	Institut de la statistique du Québec
LATINO	L'Agence de traitement de l'information numérique de l'Outaouais
L.R.Q.	Lois refondues du Québec
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MDEIE	Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation
MRC	Municipalité régionale de comté

MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune
MRNFP	Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs
MTF	Ministère des Terres et Forêts
OAT	Observatoire de l'Abitibi-Témiscamingue
ONG	Organisation non gouvernementale
OSBL	Organisme sans but lucratif
PPMV	Plan de protection et de mise en valeur
PRDIRT	Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire
RESAM	Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec
REXFOR	Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec
RMR	Région métropolitaine de recensement
RN	Rouyn-Noranda
RNI	Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État
SADC	Sociétés d'aide au développement des collectivités
SADCT	Société d'aide au développement des collectivités du Témiscamingue
SORAT	Solidarité rurale Abitibi-Témiscamingue
TLGIRT	Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire
TPI	Terres publiques intramunicipales
UAF	Unité d'aménagement forestier
UCC	Union catholique des cultivateurs
UGF	Unité de gestion forestière
UPA	Union des producteurs agricoles
UQAR	Université du Québec à Rimouski
UQAT	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
UQO	Université du Québec en Outaouais
ZEC	Zone d'exploitation contrôlée

Introduction

La gouvernance locale des forêts publiques québécoises

Une avenue de développement
des régions périphériques ?

Guy Chiasson

Ce livre présente les résultats d'une recherche menée depuis plusieurs années par une équipe de cinq chercheurs : Caroline Andrew, René Blais, Jacques L. Boucher, Guy Chiasson et Anne Gilbert. Un sixième chercheur, Walter Gérard Amedzro St-Hilaire, s'est joint à l'équipe par la suite. Édith Leclerc, candidate au doctorat en sciences sociales appliquées de l'Université du Québec en Outaouais, a également été associée de très près à toutes les étapes de cette recherche, en plus de participer à l'édition du volume. Cette équipe, qui s'est donné le nom informel de Groupe de recherche en gouvernance locale en milieu forestier (GLEF) à la suggestion d'un de ses membres les plus éminents, a pu compter sur un financement du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH).

Le nom *GLEF* est très évocateur du parcours de recherche qui a été suivi. En plus de désigner la thématique du projet, il suggère également une volonté manifeste de faire converger deux champs de recherche qui, au Québec et au Canada, se sont largement ignorés par le passé : l'étude de la gouvernance locale et les sciences forestières. Les études sur la gouvernance locale et sur les sciences forestières se sont peu croisées et ont chacune ses paradigmes, théories et méthodologies. En effet, très peu de travaux en sciences forestières se placent dans une perspective de sciences sociales et encore moins s'interrogent sur les enjeux sociaux et politiques locaux

liés à la gestion et à l'usage des forêts. Pour leur part, les travaux sur la gouvernance locale, même ceux qui s'intéressent au développement des régions périphériques où la forêt est un enjeu crucial, ne se sont pas empressés d'étudier la gouvernance des forêts. C'est face à ce constat que les cinq chercheurs du GLEF, qui se rejoignent autour d'une préoccupation pour le développement des régions québécoises, ont choisi de se pencher sur la gouvernance locale des forêts.

L'absence presque complète d'études qui croisent la gouvernance locale et les forêts a représenté un défi de taille pour les chercheurs. L'équipe a dû s'appropriier les contours des enjeux et le jargon forestier, parfois spécifique au contexte québécois. Il importait également de voir de quelles façons les grilles de lecture des sciences sociales, et en particulier celle de la gouvernance que nous avons retenue, s'appliquaient au monde forestier. Cette appropriation a été facilitée dans bien des cas par un détour dans les écrits portant sur la gouvernance forestière dans d'autres contextes nationaux, où l'industrialisation de la forêt est moins poussée. Pour bien des pays du Sud par exemple, les croisements entre la réflexion sur la forêt et les sciences sociales, généralement dans une perspective de développement international, se font depuis plus longtemps. La décentralisation forestière, souvent importante dans plusieurs sociétés du Sud (Mexique, Bolivie, Népal, etc.), a également permis la rencontre entre les questions de la gouvernance locale, des forêts et du développement. Ces travaux nous ont fourni un ensemble de repères et de pistes d'analyse précieuses que nous avons mobilisées pour notre analyse dans le contexte québécois.

Nos travaux ont porté sur six cas de gouvernance locale forestière situés dans deux régions québécoises : l'Outaouais (dans sa portion rurale située à l'extérieur de l'agglomération Ottawa-Gatineau) et l'Abitibi-Témiscamingue. C'est à travers ces six cas que nous tentons de faire converger le champ de la gouvernance locale avec celui de la foresterie afin de mieux éclairer le potentiel de développement de ces initiatives pour les régions ressources québécoises.

1. LA PROBLÉMATIQUE

Les forêts publiques québécoises font face à une crise profonde depuis plusieurs années. Cette crise touche à la fois l'état de santé du patrimoine forestier public et celui de l'industrie forestière comme moteur économique de plusieurs régions périphériques (Fréchette, 2009). Les images de forêts surexploitées et d'une industrie forestière en difficulté (fermetures d'usine à répétition, crise du bois d'œuvre,

difficulté d'approvisionnement des usines, concurrence internationale, etc.) sont souvent rapportées par les médias et se côtoient dans l'imaginaire collectif des Québécois.

Cette crise est certes significative par la gravité des conséquences socioéconomiques qu'elle entraîne. Par contre, à l'instar de Thomas Beckley (1998), on peut considérer qu'elle est également la manifestation d'une perte de légitimité (*legitimacy*) dans le mode de *gouvernance* des forêts publiques. Pour Beckley, comme pour d'autres (Chiasson *et al.*, 2005, 2006; Howlett et Rayner, 2001), les forêts publiques canadiennes et québécoises ont été organisées selon un mode de gestion *industriel* où les décisions étaient souvent laissées entre les mains des experts publics (ingénieurs forestiers de l'État) et privés (ingénieurs forestiers des compagnies). La crise, bien plus que les soubresauts d'un secteur industriel en phase de déclin, serait celle d'une façon de gouverner les forêts publiques qui s'est imposée et consolidée au moins depuis la Seconde Guerre mondiale (Blais, 1992; Fréchette, 2009; Howlett, 2001). Suivant cette lecture, la crise serait aussi de nature *politique* en ce sens qu'elle mettrait en question les modes de gouvernance qui ont prévalu par le passé tout en ouvrant la porte à de nouveaux modes de gouverner. Bien qu'ils soient une face cachée de l'évolution des forêts publiques, ces nouveaux modes de gouverner semblent bien présents et interpellent des analyses sociopolitiques.

Le présent livre se penchera justement sur ces nouveaux modes de gouvernance forestière tels qu'ils prennent place dans deux régions forestières du Québec: l'Abitibi-Témiscamingue et l'Outaouais¹. Avant d'aller plus loin, certaines précisions sont de mise sur la notion de gouvernance et le sens qu'elle prendra dans ce livre. Bien que le concept de gouvernance existe depuis longtemps (Jessop, 1998), son emploi dans les sciences sociales est relativement récent (Le Galès, 2006; Lorrain, 1998; Stoker, 1998). Son utilisation de plus en plus fréquente est fortement teintée par la transformation contemporaine des sociétés occidentales où les institutions publiques (le *gouvernement*) ont de moins en moins la capacité de dicter seules l'action collective (Hamel et Jouve, 2006; Stoker, 1998). De nouvelles formes de pouvoir faisant appel à de nouveaux acteurs seraient en train

1. Bien que l'Outaouais soit mieux connue pour son cœur urbain dynamique (Gatineau) situé dans la région métropolitaine de la Capitale nationale du Canada, elle inclut également une périphérie rurale (les municipalités régionales de comté de La Vallée-de-la-Gatineau, de Pontiac et de Papineau) fortement dépendante de l'exploitation des ressources naturelles (Chiasson, 2005) et considérée par le gouvernement du Québec comme faisant partie des *régions ressources*. Nous y reviendrons plus tard.

d'émerger dans ces sociétés (Pal, 2001), et la notion de *gouvernance* cherche à rendre compte de ces mutations (J.C. Andrew, 2009; Jouve, 2003; Juillet et Andrew, 1999; Pinson, 2003). Ainsi, la *gouvernance* tend à remplacer le *gouvernement* comme concept central pour l'étude des phénomènes politiques (C. Andrew et Goldsmith, 1998; Le Galès, 1995). Le recours à cette notion de gouvernance permettrait de mieux saisir la participation des acteurs privés (Borraz, 1994; Pal, 2001), mais aussi associatifs (Laforest et Philips, 2001; Savard et Chiasson, 2001), à l'action publique, ainsi que les mécanismes de coordination entre ces acteurs (Juillet et Andrew, 1999; Paquet, 2001).

Pour plusieurs auteurs, la gouvernance permet de saisir des formes de pouvoir polycentrique sur le plan horizontal (entre la sphère publique, privée et associative), mais également à la verticale, c'est-à-dire entre les niveaux d'action publique (local, régional, national, supra- et transnational). De ce point de vue, l'action publique ne peut être comprise adéquatement sans référence aux relations complexes entre les acteurs opérant dans une *gouvernance multiniveaux* (Hoogue et Marks, 2003) ou au déplacement des espaces de régulation dans une logique de *rescaling* (Brenner, 2004; MacLoed et Goodwin, 1999; Mahon, 2006; Peck et Tickell, 1994; Swyngedouw, 2004).

C'est donc dire que les travaux sur la gouvernance partent habituellement de l'hypothèse que les formes de gouverne des sociétés sont en train de se renouveler. Les anciennes formes basées sur le pouvoir hiérarchique et la contrainte (Jessop, 1998; Proulx, 1999), imposées par les institutions publiques, seraient appelées à céder leur place à des formes de pouvoir polycentrique. Dans cette nouvelle gouvernance, la coordination des acteurs est assurée par d'autres moyens que la hiérarchie: la négociation (Gaudin, 1995, 2004), la confiance (Paquet, 2008) ou encore la compétition (Osmont, 1998). Ainsi, lorsque nous parlons de *nouveaux modes de gouvernance forestière*, c'est pour désigner de nouveaux espaces de pouvoir polycentrique qui prendraient place dans la gestion des forêts tout comme dans leur exploitation.

Les auteurs sont loin de s'entendre sur la portée de la gouvernance. Pour une première interprétation, la gouvernance correspond au glissement d'une régulation publique vers une régulation privée par les acteurs du marché. Annick Osmont (1998), par exemple, attribue aux travaux de la Banque mondiale la paternité de cette interprétation (et la renaissance du concept de gouvernance). Le thème de la gouvernance, c'est-à-dire, en l'occurrence, le retrait au moins partiel de l'État au profit des acteurs marchands ainsi que la mise en application de nouveaux critères de gestion publique

(imputabilité, lutte à la corruption, etc.), serait devenu le nouveau mot d'ordre des grands organismes internationaux face à l'échec du Consensus de Washington. Ce sens de la gouvernance est fort présent chez les adeptes de l'allègement de la régulation, mais aussi chez plusieurs critiques qui craignent la privatisation du bien commun et le corporatisme (Biarez, 1997; Chiasson, 1999; Duchastel, 2004). Cependant, ce sens donné à la gouvernance n'a pas empêché d'autres courants de s'emparer de la notion pour attribuer à la gouvernance un potentiel de démocratisation des sociétés. De ce point de vue, la gouvernance permet de répondre à une certaine crise de la démocratie représentative (Thuot, 1998) sans toutefois se substituer à celle-ci. Elle permettrait d'institutionnaliser la participation d'acteurs et de groupes sociaux auparavant exclus de la décision publique (Melo et Baiocchi, 2006; Papadopoulos et Warin, 2007). Elle participerait en quelque sorte à la construction d'une démocratie délibérative qui s'infiltrerait dans la démocratie représentative par l'entremise d'une logique négociée d'action publique.

On peut noter que ces deux lectures de la gouvernance ont en commun l'hypothèse voulant que les modes d'action publique soient en renouvellement alors que le pouvoir hiérarchique cède sa place à des formes plus polycentriques. Bien entendu, elles ne s'entendent ni sur les acteurs qui s'approprient cette nouvelle gouvernance, ni sur la portée démocratique de celle-ci. Alors que pour certains analystes, ce sont les acteurs privés et les intérêts économiques et financiers qui se l'approprient, pour d'autres, ces intérêts doivent composer, dans la nouvelle gouvernance, avec d'autres catégories d'acteurs sociaux capables de se faire entendre et éventuellement d'infléchir les rapports de force et les politiques publiques. Les propos de Rouillard, Montpetit, Fortier et Gagnon (2004, p. 5) confirment bien cette dernière compréhension de la gouvernance: «la gouvernance est comprise comme le processus *dynamique* de diversification et de complexification des réseaux de politiques publiques (émergence, formulation et mise en œuvre) construit par des acteurs du secteur public, du secteur privé et du troisième secteur, soit celui de l'économie sociale».

2. LA DÉFINITION DE LA GOUVERNANCE DANS LA FORÊT CANADIENNE

L'hypothèse d'une nouvelle gouvernance a été relativement peu explorée dans l'étude des forêts publiques canadiennes et québécoises (Chiasson *et al.*, 2005). On retrouve tout de même un certain nombre

de travaux universitaires très récents qui posent cette question du renouvellement de la gouvernance dans les forêts publiques canadiennes. Les travaux de Michael Howlett et Jeremy Rayner (2006) sont particulièrement intéressants à cet égard. Ces auteurs analysent les politiques forestières du Canada et de quatre pays européens (Allemagne, Finlande, Suède, Italie) en tentant de voir si elles ont tendance à converger vers de nouveaux modes de gouvernance ou vers des stratégies novatrices de gouvernance (*novel governance strategies*), selon leurs propres termes. Une caractéristique centrale de ces nouveaux modes de gouvernance, tels qu'on les retrouve dans les écrits sur la question, est le rôle plus important que vont jouer les acteurs privés du secteur. « *They rely much more heavily than existing instrument mixes have done on the involvement of private actors in both policy formulation and implementation* » (Howlett et Rayner, 2006, p. 252). Concrètement, on pourrait s'attendre à un glissement des outils de régulation de type « commandement et contrôle » vers une « autorégulation » du secteur par les industriels eux-mêmes. De façon intéressante, les auteurs constatent une convergence plutôt faible entre les politiques forestières nationales, qui ne s'alignent pas toutes pleinement sur le modèle des stratégies novatrices de gouvernance élaboré par les théoriciens de la gouvernance.

Les travaux de Benjamin Cashore et James Lawson (2003) vont dans le même sens. Tout comme Howlett et Rayner, ils s'intéressent à l'émergence de « *non-state, market-driven governance systems that gain their authority not from traditional (Westphalian) state sovereignty, but from the manipulation of markets and attention to customer preferences* » (p. 2). Leurs travaux portent plus précisément sur les processus de certification des forêts dans les provinces de l'Atlantique et en Nouvelle-Angleterre. Puisqu'elle renvoie à des codes de pratiques définis par des organismes privés – souvent transnationaux (dont le plus connu est le Forestry Stewardship Council) –, la certification se présente comme un fleuron des systèmes de gouvernance non étatique de marché. Cashore et Lawson proposent une description de la certification dont les termes sont principalement déterminés par une régulation marchande, mais qui émane aussi d'une certaine collaboration entre les industriels et d'autres intérêts (notamment les écologistes).

Les travaux de Roger Hayter (2003) inscrivent les transformations de la gouvernance forestière dans le contexte d'un passage à une socioéconomie postfordiste. Dans le cas de la Colombie-Britannique étudié par Hayter, la crise de l'économie des ressources naturelles se traduit par une dépossession importante du pouvoir de l'État

provincial de gérer ces forêts. Cette dépossession se fait au profit de trois grands acteurs qui investissent et s'approprient la gouvernance : le marché international, les grandes organisations écologistes et les communautés et groupes de pression (*lobbies*) autochtones. C'est le caractère ingouvernable des forêts de la Colombie-Britannique qui en ressort, puisqu'elles sont soumises à l'emprise d'intérêts très différents. Hayter qualifie de façon imagée cette gouvernance de « *war in the woods* », afin de mettre en évidence la difficulté de gouverner le patrimoine forestier provincial. Pour Hayter, on peut craindre, à terme, un dérapage de cette gouvernance vers l'autoritarisme, les forêts étant alors contrôlées par des acteurs n'ayant aucune légitimité démocratique.

Major bastions of democratic practice underlying the Fordist landscape—especially elected provincial governments, labour unions and community governments—have lost power during post-Fordism. Meanwhile, ENGOs [les organisations non gouvernementales environnementales] and aboriginal peoples, who are less committed to democratic traditions, have more power, while large business organizations, which are inherently hierarchical in nature, remain influential (Hayter, 2003, p. 725).

Tout d'abord, ces travaux s'approprient, bien que de façon critique, la première lecture de la gouvernance assimilée à la privatisation de la prise de décision publique. Comme nous avons pu le voir, la gouvernance forestière qui est dépeinte s'appuie sur la représentation d'intérêts plutôt exclusifs. Dans le cas de Howlett et Rayner, le nouveau mode de gouvernance forestière qui sert d'étalon pour l'analyse est celui d'une autorégulation par des acteurs marchands, alors que pour Hayter, la gouvernance forestière est assurée par des intérêts qui n'ont guère de comptes à rendre du point de vue de la démocratie. Dans les deux cas, la gouvernance est accaparée par des acteurs porteurs d'intérêts privés ou corporatistes qui ne recoupent pas nécessairement l'intérêt public. L'éclairage porté par ces travaux laisse en partie dans l'ombre la seconde lecture de la gouvernance, c'est-à-dire celle qui y voit un potentiel d'approfondissement démocratique.

Il faut tout de même ajouter que par leurs travaux, ces auteurs relèvent les limites des modes de gouvernance centrés uniquement sur le marché et les intérêts privés, et ouvrent en quelque sorte la porte à une autre lecture de la gouvernance. Les travaux de Cashore et Lawson ainsi que ceux de Hayter ou de Howlett et Rayner sont intéressants à cet égard, puisqu'ils montrent de quelle façon une gouvernance par le marché peut également s'ouvrir sur d'autres acteurs.

Ces travaux nous renseignent sur la gouvernance forestière telle qu'elle prend forme à l'échelle des États nationaux ou provinciaux. Souvent, leurs analyses ciblent principalement les politiques publiques forestières (Howlett et Rayner, 2005, 2006) ou encore l'économie forestière provinciale (Hayter, 2003). Ces cibles sont appelées à changer sous la pression exercée par la mondialisation ou par le travail des puissants acteurs sociaux organisés à l'échelle provinciale ou au-delà des cadres provinciaux (Howlett, 2010; Howlett et Rayner, 2001). Ces travaux n'ont, pour l'instant, guère permis de documenter les mutations de la gouvernance forestière à l'échelle locale (infra-provinciale). Pourtant, les travaux de plusieurs branches des sciences sociales concluent à la nécessité d'examiner les mutations de la gouvernance à l'échelle locale.

Le local et les territoires locaux suscitent en effet une attention renouvelée de la part des chercheurs depuis quelques décennies (Béhar, 2000; Malibeau, 1994). Traditionnellement, la recherche en sciences sociales a soit négligé le local, soit considéré ce dernier comme le simple prolongement de l'État-nation (Faure et Balme, 2000; Tindal et Nobles Tindal, 2000)². Les politiques de décentralisation des États centraux (Klein, 1992) ainsi que le développement de partenariats entre l'État et les acteurs locaux (Savard et Chiasson, 2001) ont amené bien des analystes à considérer le local comme un lieu d'action collective significatif en soi. Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein écrivent à ce sujet :

Le local devient un référent culturel significatif pour la mobilisation des multiples acteurs qui font converger leurs forces à travers des projets définis collectivement et localement. Ainsi, le partenariat local, qui résulte de l'action conjointe d'acteurs regroupés dans des projets de réhabilitation de quartiers, des localités rurales, des villes ou des régions, constitue un mécanisme de reconstitution horizontale d'une société par ailleurs éclatée sous l'effet de la crise (Gagnon et Klein, 1992, p. IV).

Est-ce qu'une gouvernance plus inclusive et démocratique est possible dans les forêts publiques? Est-ce qu'une telle gouvernance existe? Les analyses de Lecomte, Martineault-Delisle et Nadeau (2005) sur les mécanismes de participation du public prévus par les appareils réglementaires forestiers de quatre provinces, tout comme les travaux de Sara Teitlebaum, Tom Beckley et Solange Nadeau (2006) sur les

2. Les travaux de Pierre Grémion (1976), qui considérait le local comme étant la *périphérie* alors que l'État était le centre, sont très représentatifs de cette perspective.

pratiques de «foresterie communautaire», laissent à tout le moins supposer qu'une telle gouvernance tente de se mettre en place et qu'il y a lieu d'en approfondir l'étude.

Plusieurs chercheurs du champ des études urbaines, au lieu de se limiter à ce genre de questionnement, font valoir que dans un contexte de mondialisation, le local tend paradoxalement à s'autonomiser, du moins en partie, de l'emprise des États nationaux. C'est le cas de plusieurs chercheurs qui se sont penchés sur les métropoles mondiales (Friedmann, 2001 ; Le Galès et Lorrain, 2003 ; Sassen, 2001) et qui y voient des nœuds d'une économie mondialisée, capables de s'affranchir largement de leur périphérie nationale en entretenant des liens plus étroits les uns avec les autres (Veltz, 1996).

D'autres insistent plutôt sur la montée politique des villes. Alain Faure, dans une étude sur Montréal (2003), fera valoir que la création de la nouvelle ville de Montréal, à la suite des fusions municipales de 2000, rehausse la stature politique des élus municipaux montréalais, tout particulièrement le maire, ceux-ci devenant des joueurs incontournables dans le débat politique québécois. Dans un même ordre d'idées, plusieurs auteurs européens s'interrogeant sur la *gouvernance urbaine* montrent comment les agglomérations urbaines deviennent, selon l'expression de Christian Lefèvre et Bernard Jouve (1999), des «acteurs collectifs» dans un contexte de déclin politique des États nationaux. Pour sa part, Alain Faure (2005) parlera d'un *bien commun* qui se définit à l'échelle des territoires locaux, contestant ainsi l'idée que l'intérêt public est dicté uniquement par l'État national.

Le point de convergence de tous ces travaux réside dans l'idée relativement nouvelle que le local devient un lieu significatif du point de vue de l'action collective et de l'action publique parce qu'il n'est plus uniquement un simple découpage de l'État national. Le local aurait donc sa signification propre dans un contexte de restructuration des États nationaux et de recomposition du politique (Jouve et Booth, 2003). Certains auteurs remettent en question la nature de la gouvernance locale qui prend forme et son caractère progressiste (Jouve et Booth, 2003 ; Lefèvre et Jouve, 1999), mais bien peu contestent l'idée que le local devient de plus en plus un lieu significatif de gouvernance. On peut à tout le moins retenir de ces travaux l'idée que la gouvernance (et son renouvellement) est modelée par les caractéristiques, les forces et les institutions locales (Blatter, 2006) autant que par les institutions nationales et les nouvelles régulations économiques globalisantes. D'après ces auteurs, on peut penser que certaines trajectoires de gouvernance sont différentes non seulement

au niveau national, mais également à l'échelon local (Faure et Balme, 2000), d'où l'importance de travaux empiriques sur des milieux locaux afin d'en dégager les trajectoires de gouvernance propres.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les travaux – par ailleurs fort instructifs – sur les nouveaux modes de gouvernance forestière ont choisi de ne pas s'interroger sur la gouvernance locale. Ce choix, sans doute dicté par les approches théoriques des auteurs, a pour effet que ces travaux ne nous disent rien ou presque sur les trajectoires infranationales ou infraprovinciales différenciées, alors même que certains nous parlent de trajectoires nationales divergentes (Howlett et Rayner, 2006).

C'est donc à la gouvernance locale des forêts que nous allons nous intéresser dans cette étude. De surcroît, cette gouvernance locale sera étudiée à la lumière de la lecture de la gouvernance qui insiste sur son potentiel démocratique. Ces dernières années ont vu émerger de nouvelles approches de gestion des ressources naturelles locales (Paehlke et Torgerson, 2005), dont les forêts (Blais et Chiasson, 2006). Les appellations permettant de décrire ces approches sont multiples : *gestion écosystémique*, *cogestion* (Plummer et Fitzgibbon, 2006), *gestion par bassin versant* (Guillemot *et al.*, 2008). Dans le domaine plus spécifique de la forêt, on évoquera la *gestion intégrée des ressources* (Chiasson, Leclerc *et al.*, 2010), les *forêts habitées* (De Blois Martin, 2002) et la *foresterie communautaire* (Beckley, 1998 ; Betts, 1997), ainsi que d'autres variantes qui ont pris place sur le territoire forestier québécois comme ailleurs. Ces initiatives locales ont souvent été permises ou, du moins, encouragées par une décentralisation des politiques en matière de forêt (Blais et Chiasson, 2006) ainsi que par des fonds publics, pour certains. Sans minimiser les différences entre ces approches, on peut se rappeler qu'elles se rejoignent dans le fait qu'elles mettent en scène des formes de gouvernance locale faisant appel à une large représentation des intérêts locaux (les *stakeholders*), ce qui amène Plummer et Fitzgibbon (2006, p. 51) à parler d'institutions coopératives (*cooperative institutions*). Ces expériences locales, à première vue du moins, posent la question de la démocratie en même temps qu'elles laissent entrevoir un renouvellement en cours du mode de gouvernance forestière à l'échelle locale. Cette question de la gouvernance locale des forêts devient d'autant plus pertinente dans le contexte québécois depuis la dernière refonte du régime forestier, dont une des pièces importantes est la nouvelle place réservée aux acteurs locaux (les municipalités régionales de comté ou MRC) et régionaux (les nouvelles

commissions régionales des ressources naturelles et du territoire ou CRRNT) dans la planification des usages du territoire public forestier (Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2010).

3. LA GOUVERNANCE LOCALE À LA PÉRIPHÉRIE

À ce jour, les travaux qui se sont penchés sur la gouvernance locale ont très majoritairement porté sur les espaces urbains et tout particulièrement sur les très grandes métropoles, qui sont considérées comme les lieux par excellence des nouvelles dynamiques de gouvernance (Le Galès, 1995; Le Galès et Lorrain, 2003; Veltz, 1996). Ce que dit Roger Hayter au sujet de la géographie économique est tout aussi vrai pour les travaux sur la gouvernance locale :

[R]esource peripheries are peripheral as places, and peripheral to contemporary theorizing in economic geography. The formulation of ideas about such themes as industrial restructuring, flexible specialization, and globalization is rooted in the experience of industrial cores, old and new. To use, with license, Ann Markusen's terms, cores are "sticky places" that are interesting and diverse and that require explanation. The implied contrast is that resource peripheries are "slippery places", here today and gone tomorrow, scarcely worthy of economic geography's attention (Hayter, 2003, p. 706).

Les dynamiques de gouvernance locale restent peu documentées dans les espaces régionaux situés à l'extérieur des axes métropolitains et des grandes villes, malgré certains travaux récents sur la gouvernance des territoires ruraux périphériques (Carrier et Côté, 2000; Douillet, 2005; Flora *et al.*, 1997).

Pourtant, comme le fait valoir Hayter (2003), les régions périphériques ont des trajectoires différentes de celles des espaces métropolitains dans le contexte du postfordisme ainsi que d'une économie globale. Toutefois, ces trajectoires restent peu expliquées. On pourrait penser que les dynamiques de gouvernance locale sont assez différentes dans ces régions parce qu'elles sont modelées par des caractéristiques qui sont spécifiques aux régions périphériques. À cet égard, il nous semblait opportun d'étudier certaines initiatives de gouvernance locale forestière dans deux régions périphériques québécoises, l'Abitibi-Témiscamingue (A-T) et la portion rurale de l'Outaouais (le territoire situé à l'extérieur de la région métropolitaine de recensement ou RMR). Notons que, pour ces deux régions, la forêt continue d'occuper une place déterminante : en 2000, elle employait

1 300 personnes en A-T et 1 385 en Outaouais (Institut de la statistique du Québec, 2000), sans compter les nombreux emplois liés directement à l'exploitation forestière, sur laquelle repose presque exclusivement l'industrie manufacturière régionale. Évidemment, les nombreuses pertes d'emplois forestiers depuis la crise sont venues diminuer la place relative de la forêt dans l'emploi régional (Chiasson, Dauphin *et al.*, 2010). Cependant, l'onde de choc que l'on a pu constater à la suite de la crise témoigne de la dépendance de ces régions face à l'industrie, qui est loin d'y être marginale.

Ces deux régions, la première dans son ensemble, la seconde pour trois de ses cinq MRC (celles de Pontiac, de Papineau et de La Vallée-de-la-Gatineau), ont toutes les caractéristiques de la périphérie québécoise: une économie fondée largement sur l'extraction et la première transformation des richesses naturelles ainsi que des carences en matière d'accès à certains outils de développement. Cette situation renforce et nourrit d'autres difficultés: déclin démographique, vieillissement et faible densité de la population, chômage, faibles revenus, etc. (ministère des Finances, 2001).

Cependant, notre choix de ces deux régions à l'intérieur de la périphérie est dicté par une sensibilité aux différences à l'intérieur même de l'espace périphérique québécois. L'A-T représente une figure type de la périphérie isolée. Malgré des efforts importants consentis par les organismes régionaux, l'économie de la région dans son ensemble reste assez peu diversifiée, alors que l'emploi a peine à croître (Chiasson et Gadoury, 2000). Dans plusieurs municipalités rurales, la desserte de services de proximité, y compris scolaires, est difficile à maintenir (Carrier *et al.*, 2000), alors que la démographie plafonne ou même stagne (Dugas, 1994). La région de l'Outaouais, par contre, est à cheval sur le centre et la périphérie. La région peut compter sur un noyau urbain (Gatineau) très dynamique, caractérisé par une économie principalement tertiaire qui se traduit par des indicateurs socioéconomiques enviables. Pour sa part, la portion rurale de la région a une attractivité (des emplois et des personnes) beaucoup moins enviable, ce qui fait dire à plusieurs que la région est marquée par une réalité à deux vitesses (Chiasson, 2005). Tout en appartenant à bien des égards à la périphérie, la portion rurale de l'Outaouais peut tout de même compter sur sa proximité avec Ottawa-Gatineau, Montréal et le cœur métropolitain du Québec. Selon l'expression de Chantal Doucet, Louis Favreau et Martin Robitaille (2007), l'Outaouais est une «région qui gagne et qui perd» tout à la fois.

Enfin, les différences de localisation (Chiasson, Leclerc *et al.*, 2010) pourraient bien se répercuter sur les trajectoires de gouvernance locale des deux régions et plus particulièrement sur la structuration de la gouvernance des forêts locales. Une lecture comparée de ces deux espaces régionaux permettra d'interroger ces modalités d'action locale différenciées à l'intérieur même de la périphérie québécoise.

4. LA GOUVERNANCE LOCALE À L'ÉPREUVE DU DÉVELOPPEMENT

Vu depuis les milieux périphériques, le renouvellement de la gouvernance ne va pas sans poser également la question du développement. Les politiques de décentralisation des forêts ainsi que les initiatives de gouvernance locale répondent assurément au désir de promouvoir une gestion plus efficace (ou harmonieuse) des ressources naturelles ou un processus plus démocratique de contrôle des ressources naturelles (Glasmeier et Farrigan, 2005). Elles s'inscrivent également dans une volonté pas toujours aussi clairement exprimée de participer plus globalement au développement régional. Ainsi, lorsque le gouvernement québécois décida de remettre aux municipalités le soin de gérer les forêts intramunicipales, ce fut très explicitement dans le but d'en faire un levier permettant aux municipalités et aux MRC de redynamiser leur économie (Chiasson et Gadoury, 2000). Cet exemple parmi d'autres permet de voir, au moins dans le contexte des régions périphériques, que la gouvernance locale des forêts est évaluée par la recherche d'une gestion plus saine des forêts, mais aussi par sa propre capacité de dynamiser la socioéconomie régionale. Dans un contexte où les acteurs forestiers industriels ont une difficulté grandissante à soutenir le développement des régions (Brouillette, 2000; Hayter, 2003), la gouvernance locale peut-elle répondre aux attentes des acteurs régionaux pour le développement de leurs régions?

La perspective qui considère les forêts comme un potentiel levier de développement semble bien présente dans bon nombre de pays du Sud. Des études menées au Népal (Thapa, 2005), au Mexique (Bray *et al.*, 2003; Bray et Wexler, 1996; Klooster, 2000), en Bolivie (Becker et Leon, 2000) et en Inde (Poffenberger et McGean, 1996) montrent que les collectivités et les acteurs locaux jouent un rôle important dans la gouvernance des forêts locales. Ce rôle est dans certains cas plutôt ancien, comme au Mexique, où les collectivités locales ont hérité d'un certain contrôle des forêts depuis les années 1920 (Bray *et al.*, 2003), alors que dans d'autres cas (le Népal par

exemple) la décentralisation forestière s'explique en bonne partie par le travail réalisé par des organismes internationaux de développement depuis quelques décennies. Comme le font valoir Glasmeier et Farrigan (2005), les pratiques de *foresterie communautaire* et de *foresterie sociale* du Sud ont été les premières à retenir l'intérêt des chercheurs et expliquent la naissance de ces concepts avant qu'ils inspirent des pratiques dans les sociétés développées.

Ces travaux ont montré que ces expériences ont eu des dividendes non négligeables sur plusieurs facettes du développement. Bray *et al.* (2003) se penchent sur le cas mexicain et montrent comment l'importante dévolution des forêts vers les collectivités locales blanches et autochtones a notamment permis la création de plusieurs centaines d'entreprises locales. Les résultats de ces entreprises sont plutôt inégaux, mais dans plusieurs cas les avantages dépassent la croissance d'emplois créés localement.

The transition from concession logging to community logging initially meant significant gains in equity. Whereas in the pre-CFE [community forest enterprises] period almost all profits flowed outside the community, in the post-CFE period communities have been able to generate significant new employment within the communities and use profits to invest in the enterprise and to build community assets (such as potable water networks, schools, clinics, public buildings, and social service safety nets in the form of free medical care and old-age pensions, virtually unheard of in rural Mexico) and fulfill functions left unattended by government. The successful communities also provide good accountability and a fair distribution of forest benefits, restrict access to the forests, and invest in good forest management (Bray et al., 2003, p. 674).

Cette longue citation montre la diversité des avantages auxquels on peut s'attendre d'une gestion communautaire des forêts. Pour les auteurs, ce cas, bien qu'exceptionnel, vient confirmer que la gestion communautaire des forêts peut contribuer à une gestion durable des forêts, incluant la protection de la biodiversité (*ibid.*, p. 676).

Les travaux de Kelkar et Nathan (2001), tout comme ceux d'Ahmed et Laarman (2000) et d'Elmhirst et Resurreccion (2008), montrent que les forêts des pays en développement peuvent être le lieu d'une certaine affirmation économique des femmes. Dans plusieurs pays, un accroissement du contrôle local des forêts a permis à des femmes de jouer un rôle nouveau, notamment dans la mise en valeur de filières de produits non ligneux (*non-timber products*) souvent négligées par les exploitants forestiers plus classiques. Ces

travaux, parmi d'autres, notamment des travaux sur l'appropriation du potentiel forestier par des communautés autochtones (Becker et Leon, 2000 ; Parsons et Prest, 2003), donnent à penser que la transformation de la gouvernance des forêts permettrait à des acteurs et des groupes sociaux auparavant exclus d'avoir un mot à dire dans la gestion des forêts et de récolter une partie des bénéfices de leur mise en valeur. Le caractère inclusif des nouveaux modes de gouvernance peut cependant être nuancé par certaines études sur le Népal (Agarwal, 2010 ; Ojha *et al.*, 2009) qui montrent comment les expériences de décentralisation des forêts sont souvent dominées par les notables locaux, qui laissent difficilement la place aux castes sociales dominées malgré les intentions de la législation népalaise.

À l'instar de ces auteurs, nous voudrions interroger les nouveaux modes de gouvernance du point de vue de leur apport au développement des localités et des régions. Est-ce que les avantages en matière d'emploi et d'environnement attribués par les auteurs à la gouvernance locale des forêts sont repérables aussi dans les expériences québécoises ?

En s'inspirant de ces travaux sur la contribution des forêts au développement du Sud, nous prendrons ici trois points de repère pour mieux mesurer cette contribution : celui du travail, celui de l'environnement et celui de la participation des groupes sociaux traditionnellement exclus. Évidemment, ces enjeux se posent de façon assez différente dans les régions périphériques québécoises que dans les sociétés en développement. La présence d'un État social et de politiques régionales encore assez développées, le déclin des grands secteurs de matières premières (Howlett et Rayner, 2006) et l'insertion (difficile) dans une société de l'information sont toutes des caractéristiques qui distinguent ces deux contextes et qui teintent les préoccupations en matière de développement au Québec. Il nous semble que ces trois dimensions – le travail, le cadre de vie et la participation des exclus – constituent tout de même des marqueurs assez fiables pour jauger la portée de la gouvernance locale forestière par rapport au développement. Nous y reviendrons.

En définitive, ce livre poursuit deux grands objectifs. Tout d'abord, celui de documenter les pratiques de gouvernance locale des forêts telles qu'elles prennent place dans les régions périphériques. Ensuite, celui d'interroger le potentiel de développement de cette gouvernance en se penchant sur son impact au niveau du travail, de la participation des exclus et du cadre de vie.

5. LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

La gouvernance locale des forêts étant un phénomène relativement peu connu au Canada, notre étude est de nature plutôt exploratoire. Nous avons opté pour une méthodologie en deux temps. Nous avons d'abord cherché à dresser un répertoire d'initiatives forestières où les acteurs locaux de chacune des régions à l'étude sont appelés à jouer un rôle important. Nous avons recensé les initiatives en faisant appel aux acteurs régionaux qui s'occupent du dossier des forêts (les bureaux régionaux du ministère des Ressources naturelles et du ministère de l'Environnement, les municipalités régionales de comtés) ou qui soutiennent des projets de développement local et régional (les bureaux régionaux du ministère des Régions, les conseils régionaux de développement, les centres locaux de développement, les coopératives de développement régional et les sociétés d'aide au développement des collectivités). Cette démarche nous a permis de recenser 16 projets en Outaouais et 33 en Abitibi-Témiscamingue³, dont nous avons documenté un ensemble de caractéristiques générales. À partir de ces répertoires régionaux, nous avons fait un certain nombre d'analyses qui nous permettront de tracer un portrait général de la gouvernance locale des forêts. Ce portrait est présenté dans le troisième chapitre, en compagnie du profil des deux régions.

Dans un deuxième temps, nous avons choisi un échantillon de six initiatives (trois par région) tirées des répertoires des deux régions. Puisqu'il s'agit d'une étude exploratoire, nous avons voulu cibler des initiatives innovatrices en matière de gouvernance, opérant selon le modèle polycentrique. Afin d'opérationnaliser ce critère, nous avons ciblé des initiatives gouvernées par une multiplicité de partenaires provenant de champs d'action différents (public, privé, associatif). Nous voulions également que les initiatives choisies soient composées de pratiques de gouvernance comparables d'une région à l'autre. C'est pourquoi notre choix s'est arrêté sur trois modes de gouvernance pour chacune des régions qui s'organisent tous, *a priori*, sur une logique polycentrique : deux coopératives forestières, deux projets de forêt habitée et deux tables de gestion intégrée des ressources (GIR).

3. Il s'agit principalement d'initiatives qui sont nées au cours des années 1990. La période de 1990 à aujourd'hui est une période riche au Québec, tant du point de vue de la gestion étatique des forêts que de celui du développement régional. La mise en application d'importants changements au régime forestier permettra une certaine décentralisation à compter du milieu des années 1990 (Blais et Chiasson, 2006), alors qu'au niveau du développement régional, les milieux locaux sont appelés à prendre une part accrue dans leur propre développement (1992) (Dionne et Klein, 1993) et que des structures décentralisées de soutien au développement sont mises en place (1998) (Lévesque, 2004).

Chacune de ces initiatives a fait l'objet d'une étude de cas. L'étude de cas, comme le rappelle Yin (1994, p. 13), « *is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident* ». En ce sens, la réalité qui nous intéresse – la gouvernance locale des forêts – est méconnue et effectivement difficile à cerner *a priori* et à départager de son contexte. De notre point de vue, sa compréhension peut difficilement faire l'économie d'une étude approfondie permettant de saisir les tendances fines qui se construisent. Une telle étude n'est évidemment possible que pour un nombre limité de cas. C'est pourquoi l'étude de cas de six cas nous semble une option méthodologique appropriée.

Pour orienter notre étude de cas, nous avons fait appel à la grille de collecte de données mise au point par Yvan Comeau (2003), en l'adaptant pour permettre la réalisation de monographies d'initiatives en économie sociale. Tout comme le propose cette grille, notre cueillette d'information a porté tout d'abord sur les documents pertinents de chacun des projets (procès-verbaux, reportages dans les médias locaux et régionaux, etc.) tout en faisant appel à une série d'entrevues semi-dirigées conduites auprès d'acteurs impliqués dans les initiatives en question.

Ces six études de cas constituent l'épine dorsale de la compréhension de la gouvernance locale forestière que nous proposons ici. C'est sur la base de ces cas que nous pourrions à la fois faire le portrait de cette gouvernance et en dégager l'apport au développement des régions. Les auteurs préoccupés par la gouvernance accordent une attention toute particulière à l'étude des relations entre les acteurs et des mécanismes qui assurent la coordination entre les acteurs impliqués dans les réseaux locaux, en mettant au premier plan les modalités de circulation de l'information (Gilbert *et al.*, 2002). Comme le suggère cette approche de gouvernance, nous voulons comprendre le rôle des divers acteurs qui participent à ces projets tout comme les mécanismes qui assurent la coordination de leurs réseaux d'action. Comment les acteurs font-ils cohabiter des objectifs parfois différents? Quels sont les canaux d'information et les mécanismes de rétroaction qui interviennent aux diverses étapes des initiatives locales? Comment ces canaux influencent-ils le déroulement du projet? À cette étude des modalités de structuration de la gouvernance locale, nous ajoutons un questionnement sur trois dimensions plus spécifiques liées aux projets: une dimension sociale (la participation des groupes exclus), une dimension économique (l'incidence sur le travail) et une dimension d'aménagement (la maîtrise du cadre de vie). En étudiant

ces éléments simultanément, nous pourrions juger si l'action collective locale permet d'infléchir les rapports sociaux et de participer au développement durable de ces espaces (Bouthillier *et al.*, 2000).

6. LA PRÉSENTATION DES CHAPITRES

Ce livre se divise en trois parties. La première partie vise en quelque sorte à définir le cadre autant théorique que pratique de notre étude. C'est dans la deuxième partie que la question de la gouvernance forestière refait surface. La troisième partie soumet la gouvernance à l'épreuve du développement.

Dans la première partie, après la présente introduction, qui a permis de cerner les éléments de problématique de l'ouvrage, nous comptons trois chapitres qui précisent le contexte géographique et législatif de notre étude. Dans un premier temps, René Blais et Jacques L. Boucher proposent un regard historique sur l'évolution sinueuse de la gestion des forêts publiques au Québec comme au Canada, de l'aube du XIX^e siècle à aujourd'hui. Ils montrent que des cadres théoriques distincts suggèrent des parcours forestiers assez différents et s'entendent pour dire que la période actuelle est marquée par le défi du passage à une gouvernance plus décentralisée. Ce chapitre historique met la table pour le chapitre suivant, celui de Walter Gérard Amedzro St-Hilaire, qui présente les plus récentes transformations de la législation forestière contemporaine et analyse leur incidence potentielle sur la gouvernance locale. St-Hilaire note, entre autres transformations, le renforcement du rôle de l'État dans la gestion forestière, la prise en compte de certains enjeux des sphères sociales et environnementales, ainsi que la participation accrue de plusieurs nouveaux acteurs. Le dernier chapitre de cette première partie, rédigé par Anne Gilbert, brosse un portrait des deux régions à l'étude. À partir d'un regard sur les grands axes de développement des régions de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Outaouais, cette auteure montre la place mouvante qu'occupe le secteur des ressources naturelles, et en particulier le secteur forestier, dans le contexte socioéconomique de ces régions. Ce chapitre permet ainsi de mieux saisir les contextes spécifiques du développement régional dans lequel s'insèrent les initiatives locales de gouvernance des forêts qui sont analysées dans les parties suivantes.

La deuxième partie est également constituée de trois chapitres. Chacun de ces chapitres se concentre sur un mode de gouvernance spécifique ciblé par l'étude : les tables de gestion intégrée des

ressources, les coopératives forestières et les forêts habitées. Dans chacun des chapitres, les auteurs se penchent à la fois sur les modalités de la gouvernance locale adoptées par les acteurs pour mettre en valeur la forêt et sur les difficultés que vivent les acteurs locaux périphériques par rapport à leur appropriation du potentiel forestier local, toujours en proposant une comparaison entre deux régions. Le double objectif de cette comparaison est, d'une part, de documenter les trajectoires de ces modes de gouvernance dans les régions périphériques et, d'autre part, de voir si les trajectoires varient entre les deux régions. Selon l'hypothèse sous-jacente que cette comparaison veut mettre à l'épreuve, la trajectoire de gouvernance locale serait influencée par la position plus ou moins périphérique de la localité où les mécanismes de gouvernance sont expérimentés.

Le chapitre d'Édith Leclerc et Caroline Andrew concernant les deux tables de gestion intégrée des ressources met en question la capacité de gouverner de ces tables. Les auteures démontrent que cette capacité n'est pas garantie d'avance ; la conciliation des divers intérêts présents sur le territoire forestier a pour effet que la gouvernance locale par une pluralité d'acteurs nécessite une patiente construction d'un projet commun. Le chapitre suivant, de Guy Chiasson et Caroline Andrew, porte sur le parcours difficile de deux projets de coopératives forestières. Ces initiatives ont permis une mise en valeur de la forêt dans de nouveaux créneaux de production par les acteurs locaux. Les auteurs expliquent toutefois que l'apport potentiel des coopératives forestières au développement local et régional est perfectible, en raison de nombreuses limites au développement de créneaux d'excellence par ces mêmes coopératives. Finalement, dans le chapitre suivant, Jacques L. Boucher et Guy Chiasson s'interrogent sur les expériences de gestion des forêts situées à proximité des communautés agroforestières qui prennent la forme de *forêts habitées*. Les deux laboratoires que sont la Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle (CGFA), dans la région de Maniwaki en Outaouais, et la coopérative Roulec 95, dans la municipalité de Nédélec-Roulier en Abitibi-Témiscamingue, font la preuve qu'il est possible de rapprocher la forêt de sa collectivité et de répondre à ses aspirations. Par contre, les auteurs notent la grande fragilité de ces expériences.

Après avoir été comparées entre elles du point de vue de leurs modalités de gouvernance, les initiatives locales sont collectivement soumises à un questionnement transversal, celui de leur emprise sur le développement local. En effet, les chapitres de la troisième partie (chapitres 7, 8 et 9) étudient tour à tour les répercussions des initiatives au niveau de la participation des groupes marginalisés à la prise

de décision, du travail et de l'environnement. Ces dimensions constituaient nos trois points de repères pour juger de l'apport de la gouvernance locale au développement. Le chapitre 7 porte plus précisément sur la participation des groupes marginalisés à la gouvernance forestière en Abitibi et dans l'Outaouais québécois. Caroline Andrew observe plus largement ce phénomène en étendant son analyse aux pays du Sud. Elle propose une réflexion théorique pour cerner et comprendre le rôle que jouent plus particulièrement les populations autochtones et les femmes exclues du pouvoir dans la gouvernance locale des forêts. Le chapitre qui suit, de Jacques L. Boucher et Édith Leclerc, porte sur la question du travail dans le contexte de restructuration de l'industrie forestière québécoise. Les auteurs explorent les transformations dans l'organisation du travail et les nouvelles réponses qui orientent la réorganisation du travail forestier et influencent fortement le développement local et régional. Enfin, René Blais et Guy Chiasson ferment la marche avec une réflexion sur le rapport entre les collectivités locales et la question environnementale dans le contexte forestier. Ils s'interrogent sur l'élaboration d'un ensemble de normes et de règles environnementales à l'échelle des territoires forestiers locaux. Dans un contexte québécois où la responsabilité de définir les normes environnementales a longtemps relevé des autorités centrales, les auteurs constatent, dans les collectivités à l'étude, une certaine ouverture à des normes issues des acteurs locaux, même si la construction de ces normes ne va pas de soi.

La conclusion générale nous permet de tirer un certain nombre de leçons des expériences analysées dans ce volume. Dans le contexte contemporain marqué par la mise sur pied d'un nouveau régime forestier et plus particulièrement par l'institutionnalisation des forêts de proximité, il semble d'autant plus utile de revenir sur les points forts des initiatives locales de gouvernance des forêts, mais aussi sur les obstacles qu'elles doivent surmonter.

Les chapitres regroupés dans ce volume n'ont pas été tous rédigés au même moment. Certains ont été écrits peu après la fin de l'étude (en 2007 ou 2008), alors que d'autres sont plus récents. Depuis la fin de l'étude, beaucoup de choses ont pu changer, y compris les initiatives locales étudiées. Certaines ont d'ailleurs mal résisté à l'épreuve du temps et à la crise forestière. Malgré ces changements, il nous semblait que les constats et les analyses tirés de ces initiatives locales gardaient toute leur pertinence dans le cadre d'un débat présentement ouvert sur les contours du régime forestier québécois. C'est pourquoi la plupart des chapitres présentés ici, à l'exception

de celui qui porte sur les réformes actuelles du régime forestier, s'appuient sur des données collectées lors de l'étude initiale et sur les contextes qui prévalaient à ce moment-là.

BIBLIOGRAPHIE

- AGARWAL, Bina (2010). «Does women's proportional strength affect their participation? Governing local forests in South Asia», *World Development*, vol. 38, n° 1, p. 98-112.
- AHMED, Miyan Rukunuddin et Jan G. LAARMAN (2000). «Gender equity in social forestry programs in Bangladesh», *Human Ecology*, vol. 28, n° 3, p. 433-450.
- ANDREW, Caroline (1998). «Les métropoles canadiennes», dans Caroline Andrew (dir.), *Dislocation et permanence: l'invention du Canada au quotidien*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 61-79.
- ANDREW, Caroline et Michael GOLDSMITH (1998). «From local government to local governance and beyond?», *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, p. 101-117.
- ANDREW, J. Challinor (2009). «Crops and climate change: Progress, trends, and challenges in simulating impacts and informing adaptation», *Journal of Experimental Botany*, vol. 60, n° 10, p. 2775-2789.
- BECKER, C. Dustin et Rosario LEON (2000). «Indigenous forest management in the Bolivian Amazon: Lessons from the Yuracaré people», dans Clark C. Gibson, Margaret A. McKean et Elinor Ostrom (dir.), *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*, Cambridge, MIT Press, p. 163-192.
- BECKLEY, Thomas M. (1998). «Moving towards consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada», *The Forestry Chronicle*, vol. 74, n° 5, p. 736-744.
- BÉHAR, Daniel (2000). «Les nouveaux territoires de l'action publique», dans Dominique Pagès et Nicolas Pélissier (dir.), *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan, p. 83-101.
- BETTS, Matthew G. (1997). «Community forestry in New Brunswick», *International Journal of Ecological Forestry*, vol. 12, n° 3, p. 247-254.
- BIAREZ, Sylvie (1997). «Métropolisation contre gouvernement métropolitain», dans Guy Saez, Jean-Philippe Leresche et Michel Bassand (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière: action publique territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 133-153.
- BLAIS, René (1992). *La technique et ses valeurs en milieu forestier canadien: perspectives théoriques et historiques*, thèse de doctorat, Ottawa, Université d'Ottawa, <<http://www.ruor.uottawa.ca/fr/handle/10393/7530>>.

- BLAIS, René et Guy CHIASSON (2006). «L'écoumène forestier canadien. État technique et communautés. L'appropriation difficile du territoire», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BLATTER, Joachim (2006). «Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: Theory and evidence from Germany», *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, n° 2, p. 121-150.
- BORRAZ, Olivier (1994). «Le changement dans le gouvernement des villes», dans Sylvie Biarez et Jean-Yves Nevers (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, p. 319-337.
- BOUTHILLIER, Luc, Mario CARRIER, Serge CÔTÉ et Jean DÉSY (2000). «Viabilité des communautés dépendantes de la forêt», dans Mario Carrier et Serge Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 245-297.
- BRAY, David Barton, Leticia MERINO-PÉREZ, Patricia NEGREROS-CASTILLO, Gerardo SEGURA-WARNHOLTZ, Juan Manuel TORRES-ROJO et Henricus VESTER (2003). «Mexico's community-managed forests as a global model for sustainable landscapes», *Conservation Biology*, vol. 17, n° 3, p. 672-677.
- BRAY, David Barton et Matthew B. WEXLER (1996). «Forest policies in Mexico», dans Laura Randall (dir.), *Changing Structure of Mexico: Political, Social, and Economic Prospects*, Londres, M.E. Sharpe, p. 217-228.
- BRENNER, Neil (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- BROUILLETTE, Normand (2000). «Restructuration industrielle en région: le cas de la Mauricie, 1960-1995», dans Pierre Bruneau (dir.), *Le Québec en changement: entre l'exclusion et l'espérance*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 61-85.
- CARRIER, Mario et Serge CÔTÉ (dir.) (2000). *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CARRIER, Mario, Bruno JEAN et Patrice LEBLANC (2000). «Attractivité du territoire, services publics et développement», dans Mario Carrier et Serge Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 85-104.
- CASHORE, Benjamin et James LAWSON (2003). «Comparing forest certification in the U.S. Northeast and the Canadian Maritimes», *Canadian-American Public Policy*, n° 53, p. 1-49.
- CHIASSON, Guy (1999). «La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public», *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 7-20.

- CHIASSON, Guy (2005). «L'attractivité des territoires dans un contexte de mondialisation: quel espoir pour les milieux ruraux?», dans Jean-Charles Lollier, Lionel Prigent et Hervé Thouément (dir.), *Les nouveaux facteurs d'attractivité dans le jeu de la mondialisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 131-142.
- CHIASSON, Guy, René BLAIS et Jacques L. BOUCHER (2006). «La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance: le cas de l'Outaouais», *Géocarrefour*, vol. 81, n° 2, p. 113-120.
- CHIASSON, Guy, Jacques L. BOUCHER et Thibault MARTIN (2005). «La forêt plurielle: nouveau mode de gestion et d'utilisation de la forêt, le cas de la Forêt de l'Aigle», *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 6, n° 2, p. 11.
- CHIASSON, Guy, Anyck DAUPHIN, Mario GAUTHIER, Thibault MARTIN, Martin ROBITAILLE et Patrice LEBLANC (2010). *La crise forestière et son impact sur le développement des MRC Abitibi-Ouest et Vallée-de-la-Gatineau*, Saguenay et Québec, CRDT et ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- CHIASSON, Guy et Gaston GADOURY (2000). «Les lots intramunicipaux en Abitibi-Témiscamingue ou les hauts et les bas du développement économique local», dans Roch Côté (dir.), *Annuaire du Québec 2001*, Montréal, Fides, p. 262-267.
- CHIASSON, Guy, Édith LECLERC et Caroline ANDREW (2010). «La multifonctionnalité forestière à l'épreuve de la distance: réflexions à partir de deux localités de la périphérie québécoise», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine (dir.), *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux: enjeux théoriques et d'action publique*, Rimouski, GRIDEQ et CRDT.
- COMEAU, Yvan (2003). *Guide de collecte et de catégorisation des données pour l'étude d'activités de l'économie sociale et solidaire*, Cahiers du CRISES, série «Recherches» (2^e éd.), Gatineau, CRISES et CRDT.
- DE BLOIS MARTIN, Charles (2002). «Émergence d'une nouvelle économie rurale», dans Rock Côté et Michel Venne (dir.), *Annuaire du Québec 2003*, Montréal, Fides, p. 241-259.
- DIONNE, Hugues et Juan-Luis KLEIN (1993). «La question régionale au Québec contemporain», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 37, n° 101, p. 219-240.
- DOUCET, Chantale, Louis FAVREAU et Martin ROBITAILLE (dir.) (2007). *L'Outaouais, une région qui gagne et qui perd: enjeux démographiques et économiques*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, CRDC, CRDT-UQO, ARUC-ISDC.

- DOUILLET, Anne-Cécile (2005). « Les politiques contractuelles de développement local : déssectorisation de l'action publique ou design territorial? », dans Anne-Cécile Douillet et Alain Faure (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 75-92.
- DUCHASTEL, Jules (2004). « Du gouvernement à la gouvernance : de la communauté politique à la société civile », dans Jules Duchastel et Raphaël Canet (dir.), *La régulation néolibérale : crise ou ajustement?*, Montréal, Athéna, p. 17-47.
- DUGAS, Clermont (1994). « Le sous-développement régional », dans Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin (dir.), *Traité des problèmes sociaux*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 103-126.
- ELMHIRST, Rebecca et Bernadette P. RESURRECCION (2008). « Gender, environment and natural resource management : New dimensions, new debates », dans Bernadette P. Resurreccion et Rebecca Elmhirst (dir.), *Gender and Natural Resource Management: Livelihoods, Mobility and Interventions*, Londres, Earthscan et International Development Research Centre, p. 3-22.
- FAURE, Alain (2003). « Une île, une ville, un laboratoire politique? », *Possibles*, vol. 27, n^{os} 1-2, p. 15-27.
- FAURE, Alain (2005). « La construction du sens plus que jamais en débats », dans Alain Faure et Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 9-24.
- FAURE, Alain et Richard BALME (2000). « Politiques locales : acteurs, réseaux et mobilisation », *Sciences humaines*, n^o 28, hors série, mars-avril-mai, p. 48-53.
- FLORA, Jan L., Jeff SHARP, Cornelia FLORA et Bonnie NEWLON (1997). « Entrepreneurial social infrastructure and locally initiated economic development in non-metropolitan United States », *Sociological Quarterly*, vol. 38, n^o 4, p. 623-645.
- FRÉCHETTE, Alain (2009). « La gouvernance forestière au Québec : le défi du changement institutionnel dans les systèmes socioécologiques interdépendants », *VertigO - La revue en sciences de l'environnement*, hors série 6, p. 7.
- FRIEDMANN, John (2001). « Intercity networks in a globalizing era », dans A. Scott (dir.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 119-136.
- GAGNON, Christiane et Juan-Luis KLEIN (1992). « Partenariat, territoire et développement local : quels liens? », dans Christiane Gagnon et Juan-Luis Klein (dir.), *Les partenaires du développement face au défi du local*, Chicoutimi, Université du Québec à Chicoutimi, GRIR, p. I-XII.

- GAUDIN, Jean-Pierre (1995). « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 31-56.
- GAUDIN, Jean-Pierre (2004). « Vers un État régulateur », *Sciences humaines*, vol. 38, mars-avril-mai, p. 40-43.
- GILBERT, Anne, Marc-Urbain PROULX et Mario CARRIER (2002). « Les circuits d'information en région : convergences et effet de milieu », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 25, n° 1, p. 1-24.
- GLASMEIER, Amy K. et Tracey FARRIGAN (2005). « Understanding community forestry : A qualitative meta-study of the concept, the process, and its potential for poverty alleviation in the United States case », *The Geographical Journal*, vol. 171, n° 1, p. 56-69.
- GRÉMION, Pierre (1976). *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.
- GUILLEMOT, Julie, Steve PLANTE et Johanne BOISJOLY (2008). « Gouvernance et développement territorial en milieu insulaire. Le cas de l'Isle-aux-Coudres (Québec-Canada) », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 31, n° 3, p. 521-538.
- HAMEL, Pierre et Bernard JOUVE (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- HAYTER, Roger (2003). « "The War in the Woods" : Post-Fordist restructuring, globalization, and the contested remapping of British Columbia's forest economy », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 93, n° 3, p. 706-729.
- HOOQUE, Liesbet et Gary MARKS (2003). « Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance », *American Political Science Review*, vol. 97, n° 2, p. 233-243.
- HOWLETT, Michael (dir.) (2001). *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, University of Toronto Press.
- HOWLETT, Michael (2010). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Londres, Routledge.
- HOWLETT, Michael et Jeremy RAYNER (2001). « The business and government nexus : Principal elements and dynamics of the Canadian forest policy regime », dans Michael Howlett (dir.), *Canadian Forest Policy*, Toronto, University of Toronto Press, p. 23-62.
- HOWLETT, Michael et Jeremy RAYNER (2005). « Policy divergence as a response to weak international regimes: The formulation and implementation of natural resource new governance arrangements in Europe and Canada », *Policy and Society*, vol. 24, n° 2, p. 16-45.

- HOWLETT, Michael et Jeremy RAYNER (2006). «Globalization and governance capacity: Explaining divergence in national forest programs as instances of “next-generation” regulation in Canada and Europe», *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 19, n° 2, p. 251-275.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2000). «Données sommaires sur la région administrative de l’Outaouais (07)» et «Données sommaires sur la région administrative de l’Abitibi-Témiscamingue (08)».
- JESSOP, Bob (1998). «L’essor de la gouvernance et ses risques d’échec: le cas du développement économique», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, p. 31-49.
- JOUVE, Bernard (2003). *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- JOUVE, Bernard et Philip BOOTH (dir.) (2003). *Démocraties métropolitaines*, Québec, Presses de l’Université du Québec.
- JUILLET, Luc et Caroline ANDREW (1999). «Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale: le cas de la Ville d’Ottawa», *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 75-93.
- KELKAR, Govind et Dev NATHAN (2001). «Gender relations in forest societies in Asia», *Gender, Technology and Development*, vol. 5, n° 1, mars, p. 1-31.
- KLEIN, Juan-Luis (1992). «Le partenariat: vers une planification flexible du développement local?», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 15, n° 3, p. 491-505.
- KLOOSTER, Daniel (2000). «Institutional Choice, Community, and Struggle: A case study of forest co-management in Mexico», *World Development*, vol. 28, n° 1, p. 1-20.
- LAFORÉST, Rachel et Susan PHILIPS (2001). «Repenser les relations entre le gouvernement et le secteur bénévole: à la croisée des chemins au Québec et au Canada», *Politiques et sociétés*, vol. 20, nos 2-3, p. 37-68.
- LE GALÈS, Patrick (1995). «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- LE GALÈS, Patrick (2006). *Gouvernement et gouvernance des territoires*, Paris, La Documentation française.
- LE GALÈS, Patrick et Dominique LORRAIN (2003). «Gouverner les très grandes métropoles», *Revue française d’administration publique*, vol. 3, n° 107, p. 305-317.
- LECOMTE, Nicolas, Catherine MARTINEAU-DELISLE et Solange NADEAU (2005). «Participatory requirements in forest management planning in Eastern Canada: A temporal and interprovincial perspective», *The Forestry Chronicle*, vol. 81, n° 3, p. 398-402.
- LEFÈVRE, Christian et Bernard JOUVE (dir.) (1999). *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Paris, Economica.

- LÉVESQUE, Benoît (2004). *Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*, Montréal, Cahiers du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES).
- LORRAIN, Dominique (1998). « Administrer, gouverner, réguler », *Les annales de la recherche urbaine*, n^{os} 80-81, p. 85-92.
- MACLOED, Greg et Mark GOODWIN (1999). « Space, scale and state strategy: Rethinking urban and regional governance », *Progress in Human Geography*, vol. 23, n^o 4, p. 503-527.
- MAHON, Rianne (2006). « Of scalar hierarchies and welfare redesign: Child care in three Canadian cities », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 31, n^o 4, p. 452-466.
- MALIBEAU, Albert (1994). *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.
- MELO, Marcus Andre et Gianpaolo BAIOCCHI (2006). « Deliberative democracy and local governance: Towards a new agenda », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, n^o 3, p. 587-600.
- MINISTÈRE DES FINANCES (2001). « La force des régions: un maillon essentiel de notre économie. Stratégie de développement économique des régions ressources », <www4.banq.qc.ca/pgq/2003/2984256.pdf>.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE (2010). *Le régime forestier québécois*, Québec, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, Gouvernement du Québec.
- OJHA, Hemant R., John CAMERON et Chetan KUMAR (2009). « Deliberation or symbolic violence? The governance of community forestry in Nepal », *Forest Policy and Economics*, vol. 11, n^{os} 5-6, p. 365-374.
- OSMONT, Annick (1998). « La "gouvernance": concept mou, politique ferme », *Les annales de la recherche urbaine*, n^{os} 80-81, décembre, p. 19-25.
- PAEHLKE, Robert et Douglas TORGERSON (dir.) (2005). *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State*, Peterborough, Broadview.
- PAL, Leslie (2001). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough, Nelson Thomson Learning.
- PAPADOPOULOS, Yannis et Philippe WARIN (2007). « Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy-making democratic and effective? », *European Journal of Political Research*, vol. 46, n^o 4, p. 445-472.
- PAQUET, Gilles (2001). « La gouvernance en tant que manière de voir: le paradigme de l'apprentissage collectif », dans Caroline Andrew et Linda Cardinal (dir.), *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 9-41.
- PAQUET, Gilles (2008). *Gouvernance: mode d'emploi*, Montréal, Liber.

- PARSONS, Reginald et Gordon PREST (2003). « Aboriginal forestry in Canada », *The Forestry Chronicle*, vol. 79, n° 4, p. 779-784.
- PECK, Jamie et Adam TICKELL (1994). « Searching for a new institutional fix : The after-Fordist crisis and the global-local disorder », dans Ash Amin (dir.), *Post-Fordism : A Reader*, Oxford, Blackwell, p. 280-315.
- PINSON, Gilles (2003). « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », *Lien social et politiques*, n° 50, p. 39-56.
- PLUMMER, Ryan et John FITZGIBBON (2006). « People matter : The importance of social capital in the co-management of natural resources », *Natural Resources Forum*, vol. 30, n° 1, p. 51-62.
- POFFENBERGER, Mark et Betsy MCGEAN (dir.) (1996). *Village Voices, Forest Choices : Joint Forest Management in India, Delhi*, New Delhi, Oxford University Press.
- PROULX, Marc-Urbain (1999). « Volontariat institutionnel et gouvernance du Québec à l'échelle supralocale », *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 60-74.
- ROUILLARD, Christian, Éric MONTPETIT, Isabelle FORTIER et Alain-G. GAGNON (2004). *Réingénierie et reconfiguration de l'État : vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- SASSEN, Saskia (2001). *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- SAVARD, Sébastien et Guy CHIASSON (2001). « La gouvernance des services sociaux dans le secteur de la jeunesse et de la famille : quelle participation pour les organismes communautaires? », *Politique et sociétés : « Gouvernance et société civile »*, vol. 20, n°s 2-3, p. 141-158.
- STOKER, Gerry (1998). « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, p. 19-29.
- SWYNGEDOUW, Eric (2004). « Globalisation or "glocalisation"? Networks, territories and rescaling », *Review of International Affairs*, vol. 17, n° 1, p. 25-48.
- TEITLEBAUM, Sara, Thomas M. BECKLEY et Solange NADEAU (2006). « A national portrait of community forestry on public land in Canada », *Forestry Chronicle, Canadian Institute of Forestry*, vol. 82, n° 3, p. 416-428.
- THAPA, Kanchan (2005). « Linkages among land, water and forest resources and their institutional dynamism in Chitwan District, Nepal », dans Michael Zoebisch, Khin Mar Cho, San Hein et Runia Mowla (dir.), *Integrated Watershed Management : Studies and Experiences from Asia*, Klong Luang, Asian Institute of Technology, p. 75-93.
- THUOT, Jean-François (1998). *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*, Montréal, Nota Bene.

- TINDAL, Richard C. et Susan NOBLES TINDAL (2000). *Local Government in Canada*, Toronto, Nelson Thomson Learning.
- VELTZ, Pierre (1996). *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, Presses universitaires de France.
- YIN, Robert K. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage.

PREMIÈRE
PARTIE

LE CONTEXTE
SOCIOPOLITIQUE
FORESTIER DE LA
GOUVERNANCE
LOCALE

Les temps des régimes forestiers au Québec

René Blais et Jacques L. Boucher

L'histoire du Canada et du Québec est pour beaucoup identifiée à l'évolution des rapports à la forêt, à son utilisation et à l'exploitation de ses ressources. Les Premières Nations s'y identifient même sur le plan de l'ontologie et, en quelque sorte, spirituellement, dans ce rapport vital avec la Terre Mère. La forêt constitue pour elles un milieu de vie, un habitat, et leur fournit diverses ressources, base de leur économie et de leur survie. Mais l'exploitation commerciale¹ comme telle des ressources forestières s'installe avec l'implantation des premiers Européens sur le territoire. Celle-ci commence par le commerce des fourrures, florissant aux XVII^e et XVIII^e siècles, mais déclinant inexorablement dès le début du XIX^e siècle à cause d'un excès de «trappage» certes, mais à cause aussi des coupes de bois, comme c'est le cas dans l'Outaouais par exemple (Gaffield, 1994). Il s'agit de la première rupture de stocks dans la diversité des ressources forestières.

Parallèlement, les agriculteurs, que l'on appelle souvent les colons, cherchent à faire reculer la forêt afin de défricher la terre, luttent contre elle en un sens tout en utilisant la matière ligneuse qu'on y trouve, soit pour se chauffer, pour en tirer de la potasse, pour se construire des bâtiments ou pour se fabriquer des instruments et des meubles. Il s'agit d'occuper le territoire, de l'ouvrir à l'agriculture et aux paroisses naissantes. Mais c'est surtout l'histoire d'une population qui apprend à vivre *dans* la forêt et *de* la forêt, une histoire qui entre en contradiction, jusqu'à un certain point du moins, avec l'histoire de l'exploitation commerciale du bois.

1. Il est connu que les Premières Nations pratiquaient, entre elles mais aussi avec les nouveaux arrivants européens, des échanges de biens et de ressources à un niveau élevé. Mais il ne s'agissait pas d'activités mercantiles conduisant à l'accumulation.

Celle-ci se dessine dès le début du XIX^e siècle. Avec elle, la mise en place d'une structure administrative pour contrôler cette exploitation s'impose en même temps que certaines questions émergent. Qui a autorité sur la forêt? Qui va la gérer? Comment va-t-on le faire? C'est ainsi que s'implante progressivement un premier régime forestier qui sera suivi par une série d'autres régimes jusqu'à ce jour. Ces régimes traduisent une vision des rapports de l'homme à son espace forestier et semblent devenir de plus en plus complexes (Blais, 1992). En effet, un régime forestier, c'est bien plus qu'une série de lois et de règlements (Howlett, 2001). Il s'agit d'une vision et d'une attitude envers la forêt, d'une organisation du travail et de la gestion forestière. Un régime forestier traduit ainsi un mode d'accessibilité aux ressources, les modalités de leur utilisation et de leur renouvellement, la prise en compte des acteurs en présence et de leur capacité d'intervention². Le Québec a ainsi connu plusieurs régimes forestiers qui marquent autant d'ajustements au contexte du moment.

Dans ce chapitre, nous allons donc commencer par expliquer sur quels critères nous nous appuyons pour découper et caractériser différents régimes qui ont encadré ou régulé l'utilisation et l'exploitation de la forêt québécoise, des régimes et modes d'exploitation qui restent très semblables dans l'ensemble du Canada. Ensuite, nous pourrons faire état de l'évolution de l'exploitation de la forêt en relevant une suite de cinq grands régimes forestiers entre le début du XIX^e siècle et le moment où s'amorçait un autre régime forestier qui prend forme avec le début du XXI^e siècle, alors que le mode d'usage et de conservation de la forêt et de ses ressources est autrement plus complexe.

1. LES CRITÈRES DE CLASSIFICATION DES RÉGIMES FORESTIERS

Il n'est pas simple de découper l'histoire de cette exploitation forestière en régimes forestiers. En fonction des critères retenus, la chronologie se trouve bouleversée. Plusieurs découpages semblent possibles. En effet, lorsque nous observons certains éléments de l'histoire, nous sommes amenés à en négliger certains autres. Les principaux facteurs que nous avons retenus pour cette analyse concernent évidemment

2. Le concept de régime forestier est bien développé chez Howlett (2001) et dans ses écrits antérieurs, notamment sa thèse de doctorat. Notre texte s'en inspire. Voir aussi Ross (1995).

le mode de tenure, mais aussi les politiques forestières, les acteurs impliqués dans l'exploitation et la gestion, et les changements de perception ou de représentation de la forêt québécoise. En même temps, nous avons cherché à situer ces divers régimes forestiers dans une perspective macroéconomique du développement du capitalisme en Occident, les régimes d'accumulation.

Une première tentative consiste à découper l'histoire forestière du Québec en fonction du mode de tenure (Passelac-Ross, 1995). À cet égard, le Québec a connu trois périodes distinctes : celle des licences, qui s'étend de 1826 à 1849 ; la période des concessions, beaucoup plus longue celle-là, de 1849 à 1987 ; enfin, celle des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestiers, de 1987 à aujourd'hui³. Ce découpage pose une question essentielle : est-il possible de connaître un changement de régime forestier sans qu'il y ait automatiquement un changement du mode de tenure ? Théoriquement, cela semble peu probable, étant donné qu'un mode de tenure sous-tend nécessairement une certaine vision des espaces forestiers et de la manière de les exploiter, une chose en amenant une autre. En effet, un mode de tenure se résume en un mode d'organisation de l'espace associé à des techniques de production correspondantes. Il semble donc difficile qu'un même mode de tenure survive à un changement de régime forestier. C'est pourtant ce qu'on observe au Québec, où le mode de tenure des concessions forestières a connu une longévité particulièrement importante (138 ans) et où le régime forestier s'est profondément modifié, de sorte qu'on peut y reconnaître trois variantes distinctes.

L'explication de ce phénomène d'exception réside sans doute dans le fait que, pendant la période des concessions, la configuration des acteurs forestiers est restée stable. En effet, une étroite collaboration entre l'État et les grandes compagnies forestières dominait cet univers. De plus, il faut bien admettre que le système des concessions forestières est bien plus qu'un simple mode de tenure : c'est aussi un mode d'allocation de la matière ligneuse et une formule de gestion des forêts publiques. Or, on peut s'attendre à ce que des changements

3. Rappelons que le gouvernement québécois a annoncé, dans sa plus récente refonte du régime forestier (2010), la remise en question partielle des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). À partir de 2013, une partie (25 %) des volumes de bois normalement attribués aux industriels sous forme de CAAF seraient en fait vendus librement sur le marché. De surcroît, le principe de l'aménagement forestier assuré par les titulaires de CAAF est maintenant révoqué au profit d'un aménagement relevant de la responsabilité du Ministère (MRNF, 2010).

dans la configuration des acteurs impliqués ou de leurs rapports mutuels entraînent automatiquement des changements dans les politiques et le régime forestiers.

Cette première limite nous incite à lire l'histoire forestière en fonction des acteurs impliqués (Dubois, 2002). C'est notre deuxième tentative de découpage des régimes forestiers. Elle nous révèle aussi trois périodes ou situations distinctes : la période impliquant la Couronne et les petits exploitants, de 1804 à 1849 ; la période de la Couronne, puis de l'État canadien et des grandes compagnies, de 1849 à 1990 ; enfin, la période de l'État, des grandes compagnies et des acteurs locaux, de 1990 jusqu'à aujourd'hui. Cette seconde tentative s'harmonise avec un découpage qui retient le mode de tenure comme critère principal.

Une troisième tentative consiste à examiner les modes d'exploitation qui se sont succédé dans l'histoire forestière québécoise (Cantin et Potvin, 1996) : la période de la coupe des meilleurs arbres, en majorité des pins blancs, de 1804 à 1849 ; la période de la coupe de grandes quantités d'arbres, presque exclusivement des épinettes et des sapins, sans considération pour leur taille, de 1849 à 1990 ; enfin, la période de l'exploitation, en plus de la coupe de bois, des autres ressources de la forêt, de 1990 à aujourd'hui. Dans ce cas, on exploite encore l'épinette et le sapin, mais on développe également des considérations pour la faune, les arbustes fruitiers, l'eau, etc., en plus de la valeur esthétique de la forêt.

Une autre tentative part du changement de paradigme dans la perception ou la représentation de la forêt publique (Blais, 1992 ; Blais et Chiasson, 2005). Son désavantage réside dans le flou de la périodicité qui l'accompagne. En effet, un changement de paradigme est beaucoup plus difficile à dater avec précision. Il s'agit bien souvent davantage d'un glissement de sens que d'une coupure radicale ou d'un saut paradigmatique. Par ailleurs, la prise en compte des représentations des acteurs impliqués dans les usages et la gestion de la forêt et même de la population en général permet une meilleure compréhension de l'émergence de nouvelles pratiques forestières, y compris de nouveaux usages et de nouveaux acteurs dans le secteur. Ainsi, nous nous retrouvons d'abord devant une période de laisser-faire, de 1804 à 1870, où la forêt est perçue comme inépuisable ; ensuite, dans une période de conservation, de 1870 à 1960, elle-même suivie par une période d'aménagement intégré et de rendement soutenu de 1960 à 1990 ; enfin, dans une ère de développement durable de la forêt, de 1990 à aujourd'hui.

Un dernier repère consiste à placer les différents régimes forestiers dans ce que nous appelons les grands régimes d'accumulation⁴ typiques du développement du capitalisme aux XIX^e et XX^e siècles. Ainsi, nous pouvons distinguer deux grands types de régimes : l'accumulation extensive et l'accumulation intensive (Aglietta, 1976 ; Aglietta et Brender, 1984 ; Boyer, 1979, 1986, 2004 ; Lipietz, 1989). Or, ces grands types de régimes comportent des variantes qu'il est utile de signaler et qui nous permettent de caractériser quatre régimes d'accumulation au cours de ces deux siècles (Boyer, 2004).

Le XIX^e siècle se caractérise par une accumulation extensive, c'est-à-dire une expansion progressive du capitalisme dans divers champs d'activités, dont la forêt. Par ailleurs, si le régime dominant de la deuxième partie de ce siècle demeure extensif, il s'articule selon un mode de régulation concurrentielle grâce à la supériorité des méthodes productives des entreprises capitalistes, qui « tendent à supplanter les formes antérieures, par exemple celle de la petite production marchande » (Boyer, 2004, p. 56).

Cependant, dans la première partie du XX^e siècle jusqu'au tournant de la Seconde Guerre mondiale, nous passons à un régime d'accumulation intensive sans consommation de masse, caractérisé par d'importants gains de productivité grâce à l'amélioration des techniques de production soutenue par l'apport de la science et la rationalisation des méthodes. Pendant cette période, on voit justement apparaître les écoles d'ingénierie forestière en Amérique du Nord. Ce régime a été suivi par un régime d'accumulation intensive avec consommation de masse. D'un côté continue de se développer le processus de production à haute échelle ou de masse du régime précédent avec le développement de la technologie, l'intensification du travail et les méthodes de production en série. D'un autre côté, la généralisation de la salarisation, l'ajustement des salaires aux gains de productivité et les soutiens de l'État interventionniste rendent possible la consommation de masse.

Ce régime d'accumulation s'est généralisé dans les sociétés industrielles avancées dans la période d'après-guerre, et on peut penser que la réorganisation de l'exploitation forestière, qui a été implantée au Québec surtout à partir du début des années 1960, correspond à cette phase de développement du capitalisme. Mais ce

4. Robert Boyer (1986) définit un régime d'accumulation comme « l'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital, c'est-à-dire permettant de résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et déséquilibres qui naissent en permanence du processus lui-même ».

régime d'accumulation particulier entrainé en crise dans les années 1970 et, dès le début des années 1980, on vit revenir dans la configuration du régime d'accumulation la tendance à l'extensivité en lieu et place de l'intensivité des régimes précédents, qui était en quelque sorte arrivée à un plafonnement. En même temps, on assista à la réintroduction de la concurrence du côté des salaires, ce qui entraîna l'apparition d'inégalités sociales. Ces inégalités, de nature économique avant tout, parce qu'engendrées par la précarisation de l'emploi et la différenciation des salaires (Boyer, 1986, 2004), comportent aussi une dimension spatiale⁵ avec le retour à l'extensivité (la délocalisation, par exemple), ce qui explique, en partie du moins, la dévitalisation de quartiers urbains, de villes mono-industrielles, mais aussi de plusieurs collectivités forestières.

La prise en compte de la succession historique de ces régimes d'accumulation du capital permet de situer, pensons-nous, les divers régimes forestiers sur un plan macroéconomique, certes, mais aussi sur un plan macrosocial. En effet, tout régime d'accumulation ou tout mode de développement est profondément ancré dans le social (Granovetter, 2000 ; Polanyi, 1983). Ainsi, derrière tout régime d'accumulation et tout mode de régulation qui le stabilise se retrouve une configuration particulière d'acteurs et de rapports sociaux dans laquelle se construit ce que nous pouvons appeler, avec Alain Lipietz (Boyer, 1986, p. 46 ; 2004, p. 54), un « bloc social » qui peut être plus ou moins hégémonique. Ces concepts rejoignent le deuxième critère de classification des régimes que nous avons identifié plus tôt : les acteurs sociaux en présence, qui, pendant longtemps dans le secteur forestier, ont constitué un bloc hégémonique autour de l'État et de grandes compagnies forestières.

L'amalgame de ces différentes tentatives nous permet de discerner cinq régimes forestiers qui se sont succédé sur le territoire du Québec depuis le début du XIX^e siècle, dont trois constituent de véritables régimes de gestion forestière. La plupart de ces régimes impliquent des acteurs distincts, bien que pas toujours, et des modes d'intervention différenciés, surtout de la part de l'État. De plus, il est possible de les caractériser en rapport avec les différents régimes d'accumulation du capital qui ont eu cours pendant les deux derniers siècles et avec les diverses configurations des relations entre les grands acteurs ou blocs sociaux dominants. Enfin, ces régimes ne sont pas indépendants non plus de l'histoire de la construction de

5. De nombreux travaux ont fait état de ce processus au Québec, dont Vachon (1993) et Conseil des affaires sociales (1989).

l'État canadien et des rapports entre le gouvernement central et ceux des provinces quant au partage des compétences en matière de ressources naturelles (Howlett, 2001).

2. UN PREMIER RÉGIME D'EXPLOITATION FORESTIÈRE : LE CONTRÔLE PAR LES DROITS DE COUPE (1804-1849)

Le besoin d'un appareil administratif spécifique ne se fait sentir dans les grands pays forestiers qu'avec l'exploitation de plus en plus extensive de la forêt sur une base commerciale de plus en plus intensive. L'État prend alors seulement conscience que la forêt est une ressource indispensable et qu'il convient au pouvoir gouvernemental de s'assurer une appropriation accrue de la gestion de cet espace stratégique. Au Canada, c'est avec le XIX^e siècle naissant que se fait sentir le besoin d'un contrôle de l'exploitation forestière.

Les autorités découvrent d'abord un intérêt financier pour ce type d'exploitation. C'est la valeur économique de la matière ligneuse de la forêt que l'on reconnaît avant tout. Swift (1983, p. 23) le souligne ainsi : «*As forest landlords, governments in Canada have behaved like many other landlords, treating their property as a source of current revenue.*» Dès les débuts de la colonisation, les faveurs vont à l'écrémage, qui consiste à ne prélever que le meilleur en abandonnant le reste. Les entreprises forestières des premiers temps se soucient peu du fait que l'équarrissage qu'on pratique alors entraîne un énorme gaspillage. Ce que cherchent les marchands de bois, c'est le pin blanc, qui se trouve principalement dans l'est du pays. Se met ainsi en place au début du XIX^e siècle un véritable réseau continental qui a peu d'égard envers l'aménagement et la conservation de la forêt. Lower résume très bien les conditions qui prévalent à l'époque :

The timber industry developed during a period when the forest had little value, when it was regarded as an enemy to be got rid of as soon as possible, and when anyone who wished to go and cut trees could do so with very little notice taken of his actions by the authorities. The Admiralty broad-arrow regulations constituted the first public attempt to procure some benefit from this universal resource, but they were never of great importance in Canada, and it was not until the rafts began coming down the rivers in numbers that it occurred to government that the forest formed a source of public income [...] until 1826 the timber on ungranted Crown lands was still supposed to be reserved for the exclusive use of the navy and to be cut only by Admiralty contractors or their agents; but this was theory only, and in practice the Crown lands stood open to all comers (Lower, 1973, p. 197).

La forêt est donc considérée comme une richesse qu'il suffit de récolter. On ne se soucie pas de sa disparition puisqu'on croit fermement à sa régénération naturelle. Une sorte de «laisser-faire» caractérise donc les premières années de l'exploitation des terres forestières publiques, au Canada comme au Québec.

Toutefois, après 1826, lorsque le gouvernement colonial se voit remettre les pouvoirs en matière de législation forestière, un système rudimentaire de licence est introduit. À partir de ce moment, les exploitants forestiers sont obligés de mentionner où ils ont l'intention de couper leur bois et de démontrer qu'ils sont des sujets britanniques. Il ne s'agit là que d'un système colonial de contrôle encore à l'état embryonnaire. Les exploitants doivent normalement obtenir leurs *licences du deputy timber surveyor*, qui est bien sûr nommé par la Couronne britannique. Mais il n'y a personne pour contrôler le travail de ce dernier. Neuf ans plus tard, le Haut et le Bas-Canada adoptent des règlements et imposent des redevances à l'État, consacrant ainsi l'autorité des gouvernements. En résumé, les techniques de gestion mises en œuvre des débuts de la colonisation jusqu'à l'amorce d'une véritable exploitation commerciale des forêts sont très rudimentaires, voire inexistantes à plusieurs endroits.

Comme nous pouvons le voir, il n'existait pas, dans la première moitié du XIX^e siècle, de réel régime de tenure en ce qui concerne la forêt publique, qui était en quelque sorte ouverte à tout venant, outre évidemment les terres cédées pour le défrichement. Il n'existait pas non plus d'acteurs sociaux vraiment constitués qui faisaient affaire avec la forêt. On y trouvait, en plus des trappeurs et des Premières Nations, des colons et de petits entrepreneurs ou exploitants du bois. La Couronne britannique n'intervenait guère et l'État canadien n'était pas encore constitué. Le mode d'exploitation du bois se résumait à un prélèvement des plus beaux spécimens des espèces en demande, et l'on n'avait aucune préoccupation de conservation et d'aménagement. Cela demeurait cohérent par rapport à une représentation courante de la forêt comme une ressource inépuisable qui appartenait à n'importe qui, plutôt mystérieuse et sauvage par ailleurs, que l'on devait apprivoiser ou domestiquer. Tout cela concordait également avec un mode d'accumulation extensif du capital qui s'amorçait en milieu forestier, les entrepreneurs commençant à s'affirmer devant les utilisateurs traditionnels, c'est-à-dire les colons défricheurs et, de façon plus discrète, mais pas moins déterminante, les peuples des Premières Nations. Mais cette configuration minimale de régime forestier allait progressivement changer dans les décennies ultérieures.

3. UN SECOND RÉGIME D'EXPLOITATION FORESTIÈRE : LA RECHERCHE DE RENTES ET DE REVENUS (1849-1870)

Dans ce laisser-faire, le commerce du bois progresse à un taux régulier jusqu'aux années 1850. Or, le développement de l'utilisation commerciale du bois impliquera l'entrée en scène des politiques forestières, qui se multiplieront rapidement. Celles-ci assurent le contrôle du sol par l'État. De fait, la possibilité de revenus va finalement convaincre l'administration coloniale de légaliser le commerce du bois, alors que les exploitants les plus importants veulent assurer l'accumulation de leur capital. Le gouvernement comprend très vite l'intérêt de veiller à la santé de cette nouvelle industrie.

Malgré cela, l'activité forestière reste encore caractérisée dans l'ensemble par une exploitation effrénée des meilleurs spécimens et essences. Ce n'est que lorsque la croissance de l'industrie entre en concurrence avec l'agriculture que les pressions se font sentir en faveur d'une législation plus précise. Le débat se situe alors à un autre niveau, celui de l'utilisation du sol. En effet, les forestiers se sentent lésés dans leurs intérêts chaque fois que des colons viennent s'établir sur de bonnes terres forestières. Or, les politiques gouvernementales continuent d'accorder la préférence à l'agriculture et au mouvement de colonisation, et on dirige les agriculteurs davantage vers le nord. Les nouvelles zones de colonisation sont souvent situées au-delà des limites de la capacité des sols à supporter une agriculture profitable. La colonisation est parfois, selon l'expression de Deffontaines (1957), « trop audacieuse ». Elle veut conquérir des coins qui sont à vocation forestière. Comme le démontre l'action du curé François-Xavier-Antoine Labelle (Tassé, 1968), l'Église exerce au Québec une influence déterminante dans la colonisation du Nord. En même temps, l'État adopte une attitude similaire. Implicitement, cette tendance politique illustre très bien, au début du moins, la vision de la forêt qui se trouve derrière cette position. L'exploitation forestière n'est qu'une étape passagère dans le développement du pays, une occasion de revenus en attendant que les agriculteurs s'emparent définitivement du territoire. Mais les choses se compliquent quand on se rend compte que les terres forestières ne peuvent pas toutes supporter l'agriculture. Les plaintes qui s'ensuivent de la part de l'industrie et des colons eux-mêmes compliquent grandement l'action de l'État et du clergé.

La réglementation gouvernementale qui sera adoptée à la demande de l'industrie forestière comporte un effet pervers : la concentration de l'industrie entre les mains de grandes entreprises. On assiste alors à l'établissement des grands monopoles. L'immensité

du territoire et le peu d'entreprises qui gèrent l'exploitation de la forêt écarteront en réalité les populations de leur milieu forestier. En même temps que ces entreprises acquièrent une certaine indépendance économique, elles gagnent rapidement du pouvoir politique. Leur influence pousse les autorités à adopter une réglementation plus active de la ressource forestière. Les lois et règlements qui suivront auront pour but de réserver une partie du patrimoine forestier en vue d'une exploitation de la matière ligneuse au profit de ces grandes compagnies.

Cette législation forestière qui favorise les grandes entreprises entre directement en conflit avec les intérêts des colons défricheurs ; cette concurrence dans l'accessibilité à la terre et à la forêt demeure une caractéristique de cette période de l'histoire canadienne, surtout au Québec. Avec l'élaboration des lois et règlements en faveur du contrôle de l'exploitation forestière, les conflits d'intérêts entre les différents utilisateurs de la forêt ne font que s'accroître. Si, au début, les politiques gouvernementales favorisent le mouvement de colonisation et l'agriculture, les entreprises forestières réussissent rapidement à imposer leur influence en ce qui a trait à la réglementation touchant de près ou de loin la forêt. D'ailleurs, les entrepreneurs se plaignent avec insistance que la mise annuelle aux enchères des contingents de bois entrave l'industrie forestière. Le gouvernement décide, à cause de ces pressions, de concéder des baux plus longs, de trente ans et plus. Ce mode de location des terres à bois, qui ne diffère que dans les détails d'une province à l'autre, devient la règle dans tout le Canada. MacKay (1987) souligne que ces accises des forêts demeurent en vigueur jusque dans les années 1930.

Avec les années 1850, la colonie demeure, pour l'Empire britannique, une source d'approvisionnement. Le mode de gestion que constitue le droit de coupe ouvre grand les portes au pillage puisqu'il ne s'accompagne pas d'une réglementation serrée quant au suivi de l'exploitation. Une fois que les terres forestières sont concédées, l'exploitant agit selon sa bonne volonté. La forêt canadienne demeure incontrôlée. Elle ne comporte de valeur que les revenus qu'elle peut rapporter. L'attitude générale demeure au « laisser-faire ». Pendant cette période cependant, il s'établit un mode de tenure dont l'orientation perdurera pendant au moins un siècle. D'une part, l'État métropolitain, c'est-à-dire la Couronne britannique, prend progressivement le contrôle de l'encadrement de l'exploitation forestière à l'aide de ses représentants ou encore des premières institutions législatives qu'il autorise sur le territoire. D'autre part, il en arrive à accorder aux grandes entreprises forestières, à leur demande, des concessions

d'exploitation à long terme sur des territoires déterminés. L'établissement de cette forme de régulation sera provoqué par la volonté des pouvoirs publics de tirer des revenus des activités forestières, par la nécessité d'implanter un contrôle sur l'accessibilité à la matière ligneuse par rapport à la raréfaction de certains types d'essences, notamment le pin blanc, mais aussi l'exigence d'arbitrer des intérêts socioéconomiques divergents entre acteurs sociaux. C'est que, d'un côté, la poursuite du mode d'exploitation par écrémage avait provoqué une rupture de stocks de la matière recherchée, tandis que de l'autre, les limites des ressources forestières commençaient à apparaître dans les représentations des acteurs; les luttes entre les groupes d'intérêt allaient donc s'accroître. Longtemps, dans ces luttes sociales, y compris lors des régimes ultérieurs, ce sont les grandes entreprises forestières qui l'emporteront au détriment des utilisateurs traditionnels, c'est-à-dire les agriculteurs et les artisans.

Ainsi, au cours de cette période s'accroît l'accumulation du capital par extensivité, par remplacement, de façon concurrentielle, des exploitants traditionnels. En même temps s'installe un bloc social dominant, qui deviendra hégémonique dans l'usage et la gouvernance de la forêt, un bloc formé de l'État et des grandes entreprises forestières capitalistes. Ce bloc social va se consolider avec la mise en place de l'État canadien dans le cadre de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867.

4. UN PREMIER RÉGIME DE GESTION FORESTIÈRE : LA CONSERVATION ET LA FORESTERIE SCIENTIFIQUE (1870-1960)

Lors de l'implantation de la Confédération canadienne, une portion de la population est déjà informée de la détérioration des forêts⁶ et favorable à des politiques forestières axées sur la conservation. Cependant, aucun événement ou document ne donne à penser que la position dominante et expansionniste des compagnies forestières dans ce secteur d'activité économique ait été contestée sérieusement avant les années 1870-1880. Les pressions exercées sur les deux paliers de gouvernement se concentrent sur deux points bien précis : tout d'abord, on recherche la mise de côté de terres forestières qui sont alors envahies par le mouvement de colonisation; ensuite, on réclame la création de moyens de protection pour la forêt tels que

6. Citons notamment la disparition presque complète des forêts de pins blancs de l'Est du Canada.

la lutte contre les feux de forêt. Au Québec, par exemple, en 1870, on adopte un amendement de l'Acte des terres de la Couronne et, en 1873, on met sur pied des patrouilles forestières (*forest rangers*).

Malheureusement, la majorité des demandes et initiatives se perdent dans les débats et négociations qui suivent la Confédération. Telle est d'ailleurs la conclusion de Gillis et Roach (1986, p. 30), qui soulignent que jusque-là, le mode d'exploitation forestière ne connaît pas de changement notable. « *It was not until the 1880s that the exploitive ethic was to be seriously challenged, and with this challenge came the birth of the forest conservation movement.* » Le potentiel des ressources naturelles est encore réputé illimité et, selon le discours officiel, celles-ci doivent être exploitées pour permettre le développement progressif du pays. Par ailleurs, un congrès tenu à Montréal en 1882 semble marquer un tournant dans la perception de la forêt au Canada. Lors de cet événement, qui réunit des scientifiques et des représentants des gouvernements ainsi que des exploitants forestiers, un regroupement de petits producteurs fruitiers du sud de l'Ontario soulève le problème de la coupe forestière abusive dans leur province. Ils prônent alors un contrôle plus sévère de cette exploitation. Mais ce n'est qu'à l'aube du xx^e siècle que l'on décide d'ouvrir au Canada les premières écoles de foresterie. Ce n'est aussi qu'à cette époque que les techniques de gestion scientifique sont finalement reconnues dans un texte de loi comme stratégie officielle d'un gouvernement : en janvier 1898, la *Forest Reserve Act* de l'Ontario inaugure, selon les observateurs (White, 1899), une foresterie scientifique dans cette province.

La foresterie, si on peut l'appeler ainsi à la fin du xix^e siècle, a connu une série d'avancées et de reculs. Le développement phénoménal de l'industrie des pâtes et papiers au début des années 1890 va freiner les élans en faveur de la conservation et d'une réelle gestion des forêts. C'est que l'industrie des pâtes et papiers s'appuie sur une stratégie spatiale différente des scieries. En effet, contrairement aux scieries très mobiles du xix^e siècle, les usines de pâtes ne peuvent être transportées à travers tout le pays à la poursuite d'une forêt qui ne cesse de reculer. Or, ces nouvelles usines seront à l'origine de la création de petites villes et de villages forestiers entièrement dépendants de celles-ci sur le plan des emplois. Ce type de développement insère une modification importante dans le paysage. De plus, ces usines de pâte se préoccupent uniquement de s'assurer un approvisionnement quantitatif plutôt que qualitatif, car elles peuvent utiliser des arbres de n'importe quelle taille (Charland, 1990). C'est ce qui explique l'habitude si controversée de l'État de leur concéder de

gigantesques terres publiques. Les entreprises, du même coup, trouvent inutile d'assurer à grands frais le renouvellement des forêts puisqu'elles comptent sur les autorités gouvernementales pour leur remettre continuellement de nouveaux territoires à exploiter. L'épinette noire et le sapin baumier, dédaignés par les négociants en bois, mais indispensables aux usines de pâte, ouvrent au Canada un nouveau bassin d'approvisionnement à peu près intact.

Dans la première décennie du xx^e siècle, la population canadienne est de plus en plus sensible à la conservation de la forêt et manifeste un intérêt parallèle pour une foresterie scientifique. «Diverses initiatives provenant du gouvernement, d'associations diverses et d'individus visent à sensibiliser la population à la question forestière. Elles contribuent, au début des années 1900, à transformer les sensibilités à l'égard de la forêt» (Hébert, 2006, p. 188). C'est ce que soulignent d'ailleurs Gillis et Roach (1986, p. 41) au sujet de cette période qui suit 1900 : «*From this time on, even though the number varied, there would always be a section of the forest industry in Canada that was helpful and sympathetic to the cause.*»

Dans la première décennie du xx^e siècle, plusieurs actions vont dans ce sens : la création de l'Association canadienne de foresterie (1901) sur le modèle de celle qui existe déjà aux États-Unis (l'American Forestry Association), l'ouverture de la première faculté de foresterie à l'Université de Toronto (1907), suivie de celle du Nouveau-Brunswick (1908), la création de la Commission de la conservation (1909), l'institution de la Conférence nord-américaine sur la conservation (Canada, États-Unis, Mexique), organisée par Théodore Roosevelt en 1909 et qui donne une envergure continentale à l'approche de la forêt, et enfin l'ouverture de la première école de foresterie au Québec (1910). De fait, le mouvement de conservation ne vise ni à ralentir ni à arrêter l'exploitation des ressources, cherchant plutôt à encourager la formulation de lois et de règlements en vue de favoriser une plus grande efficacité technique et d'assurer une utilisation continue du bois dans l'avenir. Un rapport d'un comité de la Chambre des communes est explicite à cet égard : «*Conservation does not mean non-use [...] development does not imply destruction or waste*» (Nelson, 1970, p. 57). À l'avenir, l'exploitation de la forêt devra se poursuivre en respectant les principes de la conservation sur la base de considérations scientifiques.

Les premières écoles canadiennes de foresterie ouvrent donc leurs portes au début du xx^e siècle. Au départ, le gouvernement fédéral est le seul employeur des nouveaux diplômés. Par la suite, certains trouvent un emploi dans les entreprises de pâtes et papiers,

même si rares sont ceux qui ont l'occasion de mettre en pratique les principes d'aménagement et de sylviculture appris à l'université. De manière générale, on pourrait dire que les ingénieurs du gouvernement sont souvent confinés derrière un bureau et que ceux du secteur privé en sont réduits à faire des inventaires. L'emploi de ce nouveau personnel n'est toutefois pas sans impulser les prémices d'un virage dans l'attitude des entreprises forestières. Mais à cette étape encore, le gouvernement continue à ne vouloir de la forêt que des revenus supplémentaires, et l'industrie ne pense qu'à assurer ses approvisionnements en bois.

Par ailleurs, sur le plan administratif, on note certains progrès. Au Québec, voyant que les négociants s'éloignaient du Saint-Laurent pour s'enfoncer dans la forêt boréale, où les arbres sont plus petits et poussent moins vite en raison de la rudesse du climat et de la pauvreté du sol, le gouvernement adopte en 1922 une loi importante, la première du genre au Canada. En vertu de cette loi, les marchands de bois désireux de pratiquer des coupes dans des régions encore intactes doivent remettre à l'État, en y exposant les méthodes envisagées, leur plan de travail, sur lequel statuera le Service forestier. Comme ils doivent y présenter un inventaire statistique et indiquer le volume de bois sur pied, il leur faut effectuer des études d'accroissement. Mais ces obligations ne règlent pas le problème à mesure que se développe la mécanisation des opérations forestières, que s'étendent les « coupes rases » dans les années 1920 et que l'on octroie de larges concessions aux compagnies de papier (Swift, 1983). Au début des années 1930, l'ensemble de ces papetières détient 91 % des droits de coupe sur les terres publiques, ce qui crée des tensions avec les éléments les plus nationalistes de la province et les agriculteurs. L'histoire du conflit entre colons et exploitants forestiers se poursuit donc, et la forêt échappe encore à ses vrais propriétaires, la population québécoise.

De 1930 à 1945, il n'y a pour ainsi dire aucune véritable amélioration en matière de contrôle et de gestion de la ressource forestière, et peu de nouvelles lois sont adoptées en ce sens. La conception gouvernementale de la foresterie se résume à la réalisation d'inventaires et à la protection des forêts contre les insectes et le feu. Avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, on tente à nouveau de relancer l'idée de « rendement soutenu », surtout en Colombie-Britannique (Gillis et Roach, 1986), et de modifier le mode de tenure (Swift, 1983). Mais la proposition d'une gestion à rendement soutenu ne plaît pas davantage aux populations qui sont exclues de ces nouvelles pratiques scientifiques en forêt, où l'ingénieur forestier règne en maître.

Dans les années 1960 cependant, la prospérité économique aidant, des efforts sérieux de mise en application du principe de gestion selon un rendement soutenu sont entrepris. De nouvelles préoccupations pour l'environnement vont modifier la situation en forêt. On commence d'ailleurs à parler des autres ressources disponibles en forêt. Les populations locales revendiquent un accès accru aux espaces forestiers et à leur valeur esthétique. On parle de plus en plus des usages multiples ou d'aménagements intégrés. L'augmentation significative du tourisme de masse et la fréquentation assidue des parcs provinciaux n'est pas étrangère à ce phénomène. De 1950 jusqu'au milieu des années 1960, la fréquentation des parcs provinciaux et fédéraux quadruple (Nelson, 1970). Ironiquement, pendant la période de la colonisation, la forêt inspirait la crainte alors que la ville symbolisait la civilisation. Désormais, c'est la ville qui génère la peur et qui incite les citadins à se ressourcer dans la forêt. On assiste à une certaine réappropriation des espaces forestiers, mais celle-ci ne concerne pas la majorité. Cette période, il faut le dire, est caractérisée par un nombre grandissant de contestations entourant les problèmes d'environnement⁷. Cette nouvelle prise de conscience populaire vient renforcer la position des tenants d'une foresterie scientifique.

Mais les choses ne sont pas simples. La mécanisation qui s'accélère en forêt depuis le début des années 1950, notamment avec l'introduction de la scie à chaîne, permet une intensification de la productivité et augmente la pression sur la ressource forestière. L'idée de rendement soutenu demeure le leitmotiv des ingénieurs et se retrouve dans le discours des grandes compagnies. Dans les faits, nulle part sur le terrain n'est pratiquée une foresterie à rendement soutenu. Cette idée sera d'ailleurs reléguée aux oubliettes avec le lancement au cours des années 1980 d'une autre idée, le développement durable. Après 1987, année de la publication du rapport de la commission Brundtland, le Canada s'engage sur la voie d'une foresterie durable. Il ne s'agit plus de gérer les forêts uniquement pour la production de matière ligneuse, mais de tirer parti au maximum de l'ensemble des ressources de la forêt sans toutefois en priver les générations à venir. Il n'est donc plus question prioritairement de savoir quelle quantité de bois couper, ni comment le faire (rendement soutenu), mais plutôt pourquoi, c'est-à-dire dans quel but, et cela, toujours en harmonie avec l'environnement.

7. Ce fut surtout le cas après la parution de l'ouvrage de Carson (1962).

Nous pouvons donc présenter ce régime forestier comme celui de la rationalisation de l'utilisation de la forêt, soutenue par l'implantation progressive de la foresterie scientifique, c'est-à-dire le génie forestier. De fait, l'enjeu central qui justifie cette forme de régime repose sur l'accessibilité de la matière ligneuse et son exploitation. L'extension de l'accumulation du capital dans le secteur forestier québécois a commencé avec l'utilisation des grands pins blancs dans la construction des mâts de navires britanniques. Avec la mise au point de la vapeur dans le transport maritime et ferroviaire, la demande s'est effondrée, alors que la ressource montrait déjà des signes d'épuisement. Mais un nouveau marché s'était ouvert du côté de l'utilisation d'autres résineux tels que l'épinette et le sapin dans la fabrication du papier journal, un autre créneau d'extension du capital. Nous assistons donc, pendant cette période, à un nouveau mode d'exploitation de la forêt, à l'implantation de nouveaux produits à partir de la matière ligneuse. Par ailleurs, ces changements n'entraînent pas de modification du mode de tenure. Au contraire, le système des concessions forestières se consolide et se généralise.

Dans un tel régime, un acteur gagne une place considérable dans l'usage et l'orientation des politiques forestières : ce sont les grandes compagnies forestières, plus précisément les papetières. En effet, la forêt québécoise fut l'un de ces secteurs clés de l'expansion des activités des entreprises capitalistes d'origine étrangère, d'abord britanniques pour la plupart et de plus en plus souvent étasuniennes ensuite, plusieurs de ces entreprises devenant de véritables multinationales au cours de la première partie du xx^e siècle. Elles ont pratiquement acquis la totale disponibilité de la forêt publique et se sont fait concéder un pouvoir quasi absolu sur le territoire forestier tout en devant, avec le temps, respecter un certain nombre d'obligations sur le plan de l'aménagement et de la protection des incendies, et payer des redevances plus élevées, mais généralement bien en deçà de la véritable valeur de cette matière première. Un deuxième acteur reste incontournable : l'État, qui, dans son palier fédéral, fait la promotion de la conservation par certains programmes et qui, surtout dans son palier provincial, régule le système de concessions forestières en plus d'intervenir de diverses façons par ses politiques industrielles.

De fait, ces deux acteurs forment un bloc social hégémonique sur la vaste partie du territoire québécois que couvre la forêt publique. L'accessibilité à la ressource et son aménagement sont totalement contrôlés par ces acteurs, qui accaparent aussi les connaissances scientifiques, professionnelles et techniques. Les collectivités locales

sont exclues de l'orientation de l'aménagement et de l'utilisation de la forêt. Elles sont plutôt des fournisseurs de main-d'œuvre et de services. Par ailleurs, pendant cette période, émerge un nouvel acteur : les syndicats forestiers (Mercure, 1996). Ceux-ci réussissent à s'implanter dans les camps forestiers et à mener des luttes importantes, surtout en ce qui concerne les conditions d'hygiène, la santé et la sécurité au travail. Les luttes syndicales répondent aussi à un mode d'exploitation qui s'intensifie avec le développement technologique et une certaine professionnalisation de la main-d'œuvre. En effet, les ouvriers forestiers sont de moins en moins des agriculteurs ou des fils d'agriculteurs qui se rendent dans les chantiers pendant les saisons où les travaux agricoles ne les accaparent pas. Avec la mécanisation de la coupe du bois et de son transport, les travaux forestiers sont désormais accomplis pendant les périodes où il n'y a pas de couvert de neige important.

Ce régime forestier correspond donc à un nouveau régime d'accumulation du capital, une accumulation intensive, mais sans consommation de masse. En effet, après avoir été étendue à diverses activités d'exploitation de la matière ligneuse au détriment des formes traditionnelles d'utilisation de la forêt, l'utilisation industrielle du bois s'est intensifiée quantitativement grâce à des méthodes d'aménagement systématisées par une approche plus rationnelle ou scientifique de la foresterie et au développement des technologies de coupe, de transport et de transformation de la fibre en pâte. Cette intensification allait s'accélérer au cours des décennies suivantes, sous la menace d'une pénurie de main-d'œuvre appréhendée, alors que le Québec, à l'instar d'autres sociétés occidentales, entrait dans une ère de consommation de masse.

5. UN DEUXIÈME RÉGIME DE GESTION FORESTIÈRE : L'AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ (1960-1987)

Effectivement, dès après la Seconde Guerre mondiale, les sociétés industrielles avancées accédaient à un modèle de développement socioéconomique fondé non seulement sur la production de masse, mais également sur la consommation de masse (Aglietta, 1976; Boyer, 1979, 2004; Lipietz, 1989). Cette configuration du développement s'est pleinement implantée au Québec à partir du début des années 1960, avec la modernisation de l'État, le développement des services publics et l'élaboration des politiques économiques (Bourque, 2000; Vaillancourt, 1988). Ce redéploiement de l'action étatique s'est également répercuté dans le secteur forestier. En effet, un nouveau

régime forestier se met en place à travers une prise en charge par l'État québécois de la gestion de la forêt publique, affaiblissant quelque peu l'autorité des compagnies forestières sur le territoire et, jusqu'à un certain point, la tendance à la monopolisation des papetières par rapport à l'accaparement de la matière ligneuse aux dépens des scieries, par exemple.

Certaines tendances structurelles propres à la société québécoise expliquent en partie cette intensification de l'intervention de l'État. Tout d'abord, cette société est traversée par une poussée d'autonomisation à la fois économique, politique et culturelle, par rapport au reste du Canada et de l'Amérique du Nord. Or, pour y arriver, la voie privilégiée consiste à moderniser l'État québécois (santé, éducation et fonction publique) et à accentuer son intervention dans les secteurs de l'énergie (Hydro-Québec), du financement (Caisse de dépôt et placement du Québec, Société générale de financement) et des ressources minières et forestières, avec la mise en place de la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR) dans ce dernier cas. Il faut aussi relever le fait que les sources traditionnelles de main-d'œuvre en forêt s'effritent progressivement, à cause de la concurrence d'autres secteurs (Mercure, 1996). Les jeunes hommes acceptent de moins en moins la pénibilité de la forme traditionnelle du travail forestier. Enfin, les entreprises doivent aller de plus en plus loin pour avoir accès à la matière ligneuse, ce qui augmente les coûts d'exploitation. Ces facteurs forcent les entreprises à moderniser et à mécaniser leurs techniques de prélèvement et de transport du bois ainsi qu'à améliorer les conditions de vie dans les camps tout en aménageant des quarts de travail qui permettent des retours plus réguliers des ouvriers forestiers dans leurs familles.

Ces quelques éléments d'un environnement en transformation indiquent que le bloc social qui préside au maintien des régimes forestiers antérieurs a quelque peu changé. Les deux principaux acteurs restent les mêmes, mais la configuration de leurs rapports et, surtout, leurs rôles respectifs se modifient nettement. D'un côté, le monopole exercé par les grandes entreprises multinationales est remis en cause par d'autres demandeurs de matière ligneuse, notamment les scieries. D'un autre côté, l'État cherche à encadrer et à restreindre le rôle de ces grandes entreprises et à se positionner comme le véritable gestionnaire de la ressource forestière et du territoire afin de contrôler le rythme d'utilisation des stocks et de voir à leur renouvellement qui, désormais, ne semble plus assuré sans une intervention de protection et de revitalisation du milieu forestier.

Aussi procède-t-il à des inventaires exhaustifs et à des plans de reboisement. C'est que l'enjeu central de cette période concerne l'approvisionnement équitable du plus grand nombre (papetières et scieries) en matière ligneuse et le soutien à l'industrie forestière en vue de maintenir les emplois dans ce secteur. Or, la forêt est surexploitée, et il faut adopter de toute urgence des plans d'aménagement systématiques (C. Boucher, 1991 ; Lemieux et Lapointe, 1992). Ainsi, dans une sorte de compromis, l'État devient le maître d'œuvre de ce programme d'ensemble, alors que les entreprises acceptent de s'impliquer dans ces plans de reboisement. Il reste qu'en 1960, la gestion des forêts publiques au Québec est toujours confiée aux concessionnaires. Ce sont en effet les grandes papetières, détentrices des concessions, qui gèrent la ressource puisqu'elles sont responsables des inventaires, de l'aménagement et de la protection contre les incendies. Le ministère des Terres et Forêts (MTF) est alors restreint par ses limites financières et le système de concessions lui-même, qui le contraint dans son rôle de gardien de la ressource.

Or, l'État va préparer le passage à un nouveau régime de gestion forestière. Ainsi, dans les années 1960, il entend veiller, de façon planifiée, au développement des régions et s'approprie donc une grande part de la responsabilité de revitaliser les espaces régionaux, particulièrement les milieux périphériques, comme ce fut le cas du programme du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec (BAEQ) (Dionne, 1989 ; Jean, 1989). Lors de cette opération, le gouvernement prend conscience de l'importance de la forêt comme levier économique en région et du problème que pose le droit d'exclusivité accordé aux concessionnaires. En 1965, le Livre vert (MTF, 1965) fait le point sur la situation de l'administration des terres et forêts du Québec et définit la façon dont l'État pourrait reprendre le contrôle de la gestion des terres forestières. Cela implique la révision des lois régissant le secteur forestier. De gardien, l'État veut devenir gestionnaire actif des ressources forestières. Il tient, en décembre de la même année, les premières audiences publiques qui permettent à la population de se faire entendre : « tous les organismes, groupements ou personnes intéressés à l'avenir de la forêt au Québec, à faire des suggestions et à présenter des projets de réforme en vue de la révision des lois régissant cet important secteur » (Duchesneau, 2004, p. 15).

En même temps, comme le souligne Otis (2001), l'Union catholique des cultivateurs (UCC)⁸ et les producteurs de bois s'impliquent très sérieusement, dès 1960, dans la recherche de solutions pour

8. L'UCC se déconfessionnalise en 1972 et devient l'Union des producteurs agricoles (UPA).

l'avenir des paroisses du Haut-Pays où l'agriculture est en déclin. La solution semble se trouver du côté de l'exploitation forestière. La plupart de ces producteurs sont aussi des travailleurs forestiers ou d'ex-travailleurs forestiers et connaissent le potentiel des boisés publics. « Dans leurs assemblées, ces producteurs réclamaient que la forêt publique entourant leurs paroisses leur soit attribuée, sous quelque forme que ce soit, afin qu'ils puissent continuer de vivre chez eux » (Otis, 2001, p. 44). Ces revendications font écho aux expériences des chantiers coopératifs paroissiaux et régionaux, des syndicats forestiers, etc., qui remontent aux années 1930 et qui ont mené à la formule des fermes forestières.

En 1970, l'État se donne de nouveaux moyens d'intervention en créant la société REXFOR. Cela lui permet de récupérer et d'exploiter tout bois menacé de perte se trouvant sur les terres publiques. L'adoption de la loi 27 de 1974, qui autorise la mise en œuvre du programme d'abolition graduelle des concessions forestières, constitue un pas dans la direction d'une implication accrue de l'État dans la gestion forestière. Cette mission devait être confiée aux structures administratives régionales du MTF dont le mandat venait d'être élargi. Deux opérations majeures découlent ainsi de cette loi : la révocation des concessions forestières en premier lieu, mais aussi la conception et la réalisation des plans de gestion (Duchesneau, 2004). Selon les prévisions, l'opération devait s'échelonner sur une période de dix ans.

En 1975, le MTF avait divisé les forêts publiques en 44 unités de gestion dont les limites territoriales étaient généralement comprises à l'intérieur du cadre des régions administratives. « La possibilité de coupe annuelle, établie sur la base d'un rendement soutenu et durable, était une composante importante de chacun des plans de gestion » (Duchesneau, 2004, p. 26). Toutefois, les efforts en ce sens ne donneront pas les résultats escomptés et, finalement, l'État devra se résigner à en laisser la gestion aux entreprises. Alors qu'en 1972, l'État envisageait une croissance de son appareil dans la gestion des forêts publiques, au cours des années 1980, les restrictions budgétaires et le plafonnement des effectifs dans la fonction publique le contraignent à renoncer à sa prétention d'assumer l'ensemble de la gestion forestière. Il redonne alors aux utilisateurs de matière ligneuse la gestion des activités forestières de territoires bien délimités. C'est dans cet esprit que le mode de tenure existant est définitivement révoqué en 1986 et qu'est créé le système des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). Le nouveau régime forestier vise essentiellement à impliquer les utilisateurs de matière ligneuse dans l'aménagement de la forêt.

Un changement important de perspective se met donc en place dans le régime forestier à partir de 1986, l'année même de la parution du rapport Brundtland, avec l'adoption de la Loi sur les forêts du ministère des Ressources naturelles (MRN). Cette loi instaure un nouveau système d'allocation des ressources forestières avec les CAAF, des droits annuels de coupe et des permis de coupe par volume sur pied, ainsi que l'obligation pour les bénéficiaires d'aménager la forêt publique. Le gouvernement ramène de plus les licences à une durée de 25 ans, assurant ainsi aux industriels des approvisionnements à long terme. De la sorte, l'État remet la gestion de la ressource aux utilisateurs de la matière ligneuse pour ne conserver que la fonction de contrôle (C. Boucher, 1991 ; Duchesneau, 2004). Rien de nouveau jusque-là. Pour Otis (2001), les CAAF, ce n'est qu'une autre façon de redonner la forêt aux papetières. Seul un titulaire de permis d'une usine de transformation du bois est autorisé à obtenir un CAAF. Ce contrat lui permet de récolter chaque année, sur un territoire donné, un volume de bois rond d'une ou de plusieurs essences pour assurer le fonctionnement de son usine. En contrepartie, le bénéficiaire s'engage à respecter les obligations prévues dans la Loi sur les forêts et les règlements afférents, ainsi que celles qui sont inscrites à son contrat, notamment en ce qui a trait à la planification de ses activités d'aménagement forestier. Le bénéficiaire est également tenu de réaliser les traitements sylvicoles requis pour atteindre le rendement fixé par le ministre pour chacune des aires destinées à la production forestière.

Ce qui est nouveau par ailleurs, c'est que le CAAF oblige les industriels à aménager les forêts de manière à en maintenir sinon en augmenter la productivité. Les engagements réciproques du gouvernement et des industriels sont consignés dans les CAAF. Ce qui est sans doute davantage important, voire révolutionnaire, c'est que ceux-ci ouvrent la porte, à plus long terme, au processus de consultation. Sans doute que ni les gouvernements ni l'industrie n'ont réalisé la portée de cette nouvelle procédure qui autorise l'intervention de la population. Elle prélude à ce qui va suivre, c'est-à-dire les premières initiatives de gouvernance forestière locale. En effet, les CAAF permettent à toute personne, citoyen ou citoyenne, préoccupée par ce qui se fait dans les forêts publiques du Québec, de se faire entendre. À partir de 1987, il est possible de consulter les plans généraux et quinquennaux d'aménagement préparés par les industriels forestiers et de faire valoir son opinion. Les industriels doivent informer les personnes des suites qu'ils entendent donner à leurs commentaires.

Plus encore, le gouvernement du Québec décide, avec l'implantation des CAAF, d'élargir l'accès aux ressources du domaine de l'État à d'autres que les seuls titulaires de permis d'exploitation d'une usine de transformation du bois. Il permet dorénavant à certaines personnes de récolter du bois ponctuellement. De plus, il autorise le prélèvement de certains arbustes et arbrisseaux. En agissant ainsi, le gouvernement favorise l'utilisation maximale des bois et la diversification de l'aménagement forestier. Il faut dire que jusqu'aux années 1990, seules les usines profiteront du nouveau régime forestier. Ce n'est que tout récemment que des initiatives locales et communautaires viennent concurrencer les anciens modes d'exploitation et de gestion forestière.

Ces changements interviennent dans un contexte qui se modifie et dont certaines dimensions comportent un impact structurant sur les activités forestières. Tout d'abord, l'économie de l'Amérique du Nord accélère son intégration continentale avec l'adoption de l'ALENA, qui inclut le Mexique avec les États-Unis et le Canada dans la création d'un large espace de libre-échange. Or, ce traité fournit aux producteurs, à certaines institutions et au gouvernement étasuniens une tribune de contestation de tout soutien étatique à l'aménagement de la forêt et aux entreprises qui utilisent ses ressources, ce qui exerce une pression importante sur les exportations des produits de la forêt. De plus, comme dans d'autres secteurs de l'intervention étatique, de plus en plus de groupes de la société civile ont commencé à remettre en cause l'exclusion de la population de la participation dès la première partie des années 1970 à l'orientation des services (Bélanger et Lévesque, 1992; J.L. Boucher, 2001), une contestation qui a aussi trouvé son pendant du côté de l'utilisation de la forêt. Par ailleurs, le Protocole de Kyoto sur l'environnement, auquel le Canada a adhéré⁹, et les pressions intérieures des groupes écologiques du Québec comme des autres provinces ont progressivement produit leurs effets depuis les années 1970. Enfin, les Premières Nations revendiquent de plus en plus clairement des droits exclusifs sur certains territoires, forçant ainsi le gouvernement québécois à négocier directement avec un certain nombre de ces communautés leurs prérogatives sur les ressources forestières du territoire réclamé.

9. Sous l'actuel gouvernement conservateur de Stephen Harper, le Canada a cependant annoncé son retrait du Protocole de Kyoto en décembre 2011.

6. UN TROISIÈME RÉGIME DE GESTION FORESTIÈRE : LE DÉVELOPPEMENT FORESTIER DURABLE ET LA GESTION PARTICIPATIVE (DEPUIS 1990)

Ainsi, à partir de 1987, un nouveau mode de tenure et de gestion de la forêt ouvre la porte à une plus grande participation à l'exploitation et à la gestion forestière, mais dans les faits, les 300 CAAF attribués favorisent d'abord les grandes compagnies papetières et les scieries en leur assurant un approvisionnement pendant 25 ans. Il faut attendre le début des années 1990 pour que des modifications sérieuses permettent la participation véritable d'intervenants locaux qui se voient confier des CAAF ou des parties de CAAF. Ce n'est qu'à partir de là que l'on peut parler d'une véritable gestion participative ou d'une nouvelle forme de gouvernance forestière.

Déjà avant le milieu des années 1980, des acteurs nouveaux et mieux organisés sont apparus dans le paysage de la forêt publique du Québec et ont progressivement imposé leurs exigences de participation et d'accessibilité à diverses ressources du milieu forestier, brisant ainsi définitivement l'hégémonie des grandes corporations forestières sur le territoire et les ressources. L'hégémonie étatique, somme toute relative, sur la gestion de la forêt publique qui a eu cours du début des années 1960 au milieu des années 1980 est elle-même remise en question par ces nouveaux acteurs. Cette contestation ne vise pas l'intervention de l'État comme telle, mais la non-participation de la société civile et surtout une trop grande proximité entre le ministère des Ressources naturelles et les entreprises forestières. De plus, d'autres propositions de gestion de la forêt, d'aménagement et de renouvellement des ressources ont été avancées par de nouveaux acteurs tels que les coopératives forestières ou encore le ministère de l'Énergie et des Ressources lui-même en ce qui concerne les projets de forêt habitée (Bouthillier et Dionne, 1995; Chiasson *et al.*, 2005, 2006; Gélinas et Bouthillier, 2005).

Ainsi, un nouveau bloc social préside au renouvellement du régime forestier québécois; il inclut des acteurs de la société civile (collectivités locales, Premières Nations, groupes écologiques, entreprises alternatives) en partenariat avec l'État et les gouvernements locaux, alors que la place des entreprises forestières capitalistes y a été relativisée, bien qu'elles soient encore dominantes (Houde et Sandberg, 2003). La configuration de ce nouveau régime forestier n'est certes pas définie une fois pour toutes, comme en font foi les travaux de la commission Coulombe, qui a été établie par le gouvernement du Québec en réponse aux pressions de plus en plus insistantes de la population. Mais les réformes annoncées permettent de voir

que ce régime sera caractérisé par la décentralisation (MRNF, 2010) et par la participation de différents acteurs de la société civile. On pourrait donc le qualifier de partenarial, tant sur le plan de la gestion des ressources de la forêt que sur celui de leur utilisation. De plus, l'orientation de ce régime forestier semble devoir s'inscrire dans un régime mixte d'accumulation du capital qui caractérise la nouvelle phase de développement du capitalisme. En effet, de nouvelles ressources et activités s'ouvrent aux entreprises du secteur récréotouristique, alors que les entreprises qui utilisent la matière ligneuse sont amenées à explorer de nouveaux modes d'utilisation des résidus et qu'un créneau important d'intervention dans le reboisement et l'aménagement s'est développé au cours des deux dernières décennies. Par ailleurs, à côté de ces créneaux d'accumulation extensive, il s'en déploie d'autres plus propices à l'accumulation intensive, tels la hausse de la qualité des produits, une transformation plus poussée (« valeur ajoutée ») et le développement des connaissances et des savoir-faire sur le plan de l'aménagement, de la conservation et de l'utilisation optimale et maximale de la matière ligneuse et des autres ressources. Le plus grand changement du régime forestier réside sans doute dans l'ouverture qu'il accorde aux initiatives de la société civile, des collectivités locales, dont les Premières Nations, et des entreprises collectives ou d'économie sociale qui sont orientées vers l'intérêt collectif plutôt que le profit.

« Le chemin parcouru en quatre décennies est certes spectaculaire et se traduit dans le discours par un déplacement de responsabilité presque complet du pôle étatique au pôle local » (Carrier et Côté, 2000, p. 5). L'affaiblissement de l'action étatique ou, sans doute plus justement, son déplacement, jumelé à la restructuration des sociétés devenues des réseaux complexes d'acteurs interorganisationnels (Castells, 1998), explique la reprise en charge de nombreuses fonctions, naguère remplies par les pouvoirs publics, par une série d'acteurs non gouvernementaux œuvrant à des échelles infranationales, transnationales ou supranationales (Cox, 1997 ; Fontan, 1996).

Si on prend le secteur forestier, on ne peut qu'être étonné des changements annoncés et déjà en application, en partie du moins. Les expériences de gestion multipartite de la forêt se multiplient. Des processus conjoints de prise de décision sont mis en place. Un nouveau vocabulaire du développement des régions est apparu : *partenariat*, *concertation*, *négociation*, *médiation*, mais également *gouvernance*, tous des mots qui mettent en exergue le caractère partagé de la responsabilité du développement et le nécessaire partage du pouvoir (Carrier et Côté, 2000 ; Jean, 1997 ; Juillet et Andrew, 1999).

Dans les deux dernières décennies (1980-2000) ont été mis en place de nouveaux mécanismes de participation que l'on peut assimiler à une nouvelle gouvernance. On peut compter parmi ceux-ci l'obligation pour les compagnies de soumettre leurs plans d'aménagement à la consultation publique, ainsi que la mise en place de tables de concertation regroupant les multiples utilisateurs de la forêt : pourvoyeurs, villégiateurs, chasseurs, industriels, écologistes (Chiasson, 2004). S'ajoute à cela la cession de bail sur des territoires forestiers publics à des intervenants locaux, plutôt qu'uniquement à des intérêts privés industriels (Désy, 1991). Ces dernières expériences ont parfois donné lieu à des modèles de mise en valeur de la forêt tout à fait innovateurs.

D'où est venue cette amorce de décentralisation des politiques forestières? Qu'est-ce qui explique qu'en ce début du *xxi*^e siècle, les États soient prêts à endosser un rôle plus partenarial et moins dirigiste en matière de gestion forestière? Qu'est-ce qui amène les collectivités à vouloir s'affirmer? Cette volonté des collectivités de prendre plus de place trouve des racines dans la période précédente. Déjà, dans les années 1930, on retrouvait chez des intellectuels comme Esdras Minville (1979) des idées de fermes forestières et de « forêt habitée » comme solutions permettant aux populations locales de demeurer sur leur territoire et d'éviter les fermetures de villages en périphérie. « En attachant le bûcheron au sol, la colonisation forestière remédierait à cela. Elle agirait comme un facteur de stabilité sociale » (Minville, 1979, p. 343). Si ces formes d'exploitation plus artisanale de la forêt sont apparues démodées par rapport au modèle industriel d'après-guerre, elles sont présentement au cœur d'une réappropriation des forêts par des collectivités cherchant à relancer leur développement.

La transformation qui traverse la gestion forestière contemporaine nous semble cependant aller au-delà de ce qu'annoncent les seules critiques environnementales. Ces critiques sont accompagnées d'une perte de confiance de la population à l'égard des experts et des outils de gestion publique qu'ils ont développés¹⁰. Progressivement, dans le monde forestier, une question quelque peu différente va se poser : celle du partage du pouvoir entre les différents intérêts ou parties prenantes liés à la forêt. Dans ce contexte, l'environnement constitue un intérêt qui doit être bien représenté, mais il n'est pas le seul.

10. Cette perte de confiance face à la gestion étatique est bien documentée par les chercheurs sur la question des politiques publiques. Voir notamment le livre de Leslie Pal (2001).

En gestion environnementale et en gestion forestière, coopération et partenariat sont en train de devenir de nouveaux repères, relativisant réglementation et contrôle et accompagnant aussi, dans une certaine mesure, développement durable et biodiversité. Si des résultats significatifs sont obtenus en ce sens à moyen terme, on pourra sans doute parler enfin d'une véritable appropriation collective de l'espace forestier. Après avoir connu le « savoir-faire » de la foresterie scientifique, nous pourrions caractériser ce nouveau processus de « trans-faire » (Blais et Chiasson, 2005) en l'associant à un partage de pouvoir entre différentes parties prenantes, ce qui signifie nécessairement l'intégration de nouveaux usages dans la réglementation forestière. Ces nouveaux usages, qu'ils soient récréotouristiques, écologiques ou sociaux, trouvent maintenant une certaine légitimité dans les politiques forestières contemporaines et acquièrent progressivement une place aux côtés de la récolte intensive de la matière ligneuse (Chiasson *et al.*, 2005, 2006). Le moment charnière qui concrétise cette évolution repose sans doute sur les modifications apportées en 1993 à la Loi sur les forêts, mettant un terme au monopole des industriels dans les attributions de la matière ligneuse provenant des forêts publiques. La nouvelle mouture de la loi prévoit l'octroi de conventions d'aménagement à des municipalités. Elle normalise le processus de consultation du public en l'institutionnalisant. Elle rend possible l'élargissement de la participation économique et sociale des acteurs territoriaux. L'exploitation et la gestion forestière deviennent, pour emprunter l'expression de Bouthillier et Dionne (1995), un « contrat territorial » en négociation permanente.

Cette tendance à une recomposition des rapports de pouvoir entre l'État et les collectivités semble devoir se stabiliser et induire un développement toujours plus poussé du réseau complexe d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui régissent la vie moderne. Les gouvernements ont cédé leurs responsabilités à des initiatives volontaires non gouvernementales. La priorité accordée aux mesures non coercitives et aux programmes volontaires reflète la tendance des autorités à s'en remettre à la société civile pour atteindre des buts collectifs, y compris lorsqu'il s'agit de gérer les ressources collectives¹¹. L'enthousiasme de l'État à adopter des programmes volontaires cache, pour certains, un renoncement de ce dernier à gérer lui-même les ressources (Dionne et Klein, 1993). Comment expliquer autrement l'abandon des politiques coercitives depuis quelques décennies? En raison de la jeunesse de ces initiatives

11. Cette question fera l'objet d'un article ultérieurement.

de gouvernance, toute une réflexion sur la frontière fluctuante qui sépare l'État et la société civile reste à faire en matière de partage des pouvoirs forestiers.

CONCLUSION : UNE LENTE APPROPRIATION DU TERRITOIRE FORESTIER QUÉBÉCOIS

Nous distinguons une succession de cinq périodes ou régimes forestiers au Québec depuis le début du XIX^e siècle, c'est-à-dire à partir du moment où l'on a commencé à y utiliser les ressources forestières sur une base commerciale, notamment pour l'exportation. Chacune de ces phases, chaque régime forestier, correspond à un type de régime d'accumulation du capital, à une configuration particulière des institutions étatiques canadiennes et québécoises ainsi qu'à une configuration des rapports sociaux qui permet des alliances dominantes entre certains acteurs sociaux, autrement dit des blocs sociaux qui exercent leur autorité sur la forêt. En plus de ces repères macro-économiques et macrosociaux, nous avons aussi tenu compte des modes de tenure, des politiques forestières, ainsi que des représentations ou visions de la forêt qui ont eu cours dans la société.

Nous considérons que l'utilisation de la forêt québécoise a connu deux grandes catégories de régimes : les régimes d'exploitation et les régimes de gestion. Sous un régime d'exploitation, la gestion est à peu près inexistante, tandis que sous un régime de gestion, la priorité n'est plus uniquement l'exploitation, mais aussi le contrôle de cette exploitation. Dans une première phase, le Québec a ainsi expérimenté deux régimes d'exploitation et, dans une deuxième phase, trois régimes de gestion y ont eu cours, dont le dernier se trouve encore à l'état embryonnaire ou à l'essai. En effet, il n'est pas facile de qualifier ce troisième régime de gestion ou de gouvernance, parce qu'il n'est pas complètement déterminé, comme le montre la mise sur pied, en octobre 2003, de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. On peut cependant avancer qu'il se caractériserait par le partenariat entre différents acteurs, mais aussi par une accessibilité élargie et une décentralisation de sa gestion.

C'est que ce régime en construction est structuré par un nouveau bloc social grâce à l'émergence de nouveaux acteurs sociaux comme les collectivités locales avec le mouvement associatif ou communautaire, le mouvement écologique, les Premières Nations. Il semble bien que l'intermédiation propre à ce régime ne passera pas exclusivement par le marché et l'État, mais aussi par ce que nous pourrions appeler

des institutions intermédiaires mixtes de coordination et de médiation, comme la gestion intégrée des ressources (GIR) ou les expériences du réseau de la Forêt habitée, dont la Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle, les Premières Nations et, éventuellement, certaines coopératives forestières et leur regroupement dans la Fédération québécoise des coopératives forestières (FQCF), ainsi que les regroupements forestiers et leur Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec (RESAM). Mais il faut bien reconnaître que ces expériences et les innovations qu'elles véhiculent demeurent encore fragiles et qu'elles n'ont pas acquis un degré de reconnaissance définitive qui leur assurerait une diffusion suffisamment large et un appui institutionnel stable leur permettant de s'imposer comme nouvelles pratiques forestières dans un nouveau régime forestier bien défini.

BIBLIOGRAPHIE

- AGLIETTA, Michel (1976). *Régulation et crise du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy.
- AGLIETTA, Michel et Anton BRENDER (1984). *Les métamorphoses de la société salariale*, Paris, Calmann-Lévy.
- BÉLANGER, Paul R. et Benoît LÉVESQUE (1992). «Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992)», dans Gérard Daigle et Guy Rocher (dir.), *Le Québec en jeu : comprendre les grands défis*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 713-747.
- BLAIS, René (1992). *La technique et ses valeurs en milieu forestier canadien : perspectives théoriques et historiques*, thèse de doctorat, Ottawa, Université d'Ottawa, <<http://www.ruor.uottawa.ca/fr/handle/10393/7530>>.
- BLAIS, René et Guy CHIASSON (2005). «L'écoumène forestier canadien. État, techniques et communautés. L'appropriation difficile du territoire», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BOUCHER, Cécile (1991). «La nouvelle politique forestière du Québec : un point de vue sectoriel et territorial», dans Paul Larocque et Jean Larrivée (dir.), *Enjeux forestiers*, Rimouski, GRIDEQ, p. 72-82.
- BOUCHER, Jacques L. (2001). «Transformations sociales et orientation de société», dans Jacques L. Boucher, Guéorgui Fotev et Svetla Koleva (dir.), *Mutations de société et quête de sens : une rencontre entre les sociologues bulgares et québécois*, Sofia, LIK, p. 19-44.
- BOURQUE, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec

- BOUTHILLIER, Luc et Hugues DIONNE (1995). *La forêt à habiter : la notion de forêt habitée et ses critères de mise en œuvre. Rapport final au Service canadien des forêts*, Québec, Université Laval/Université du Québec à Rimouski.
- BOYER, Robert (1979). « La crise actuelle : une mise en perspective historique », *Critiques de l'économie politique*, n^{os} 7-8, p. 5-113.
- BOYER, Robert (1986). *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte.
- BOYER, Robert (2004). *La théorie de la régulation*, tome I : *Les fondamentaux*, Paris, La Découverte.
- CANTIN, Danielle et Catherine POTVIN (1996). *L'utilisation durable des forêts québécoises : de l'exploitation à la protection*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- CARRIER, Mario et Serge CÔTÉ (dir.) (2000). *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CARSON, Rachel (1962). *Silent Spring*, New York, Houghton Mifflin.
- CASTELS, Manuel (1998). *L'ère de l'information*, tome I : *La société en réseaux*, Paris, Fayard.
- CHARLAND, Jean-Pierre (1990). *Les pâtes et papiers au Québec, 1880-1980 : technologies, travail et travailleurs*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- CHIASSON, Guy (2004). « De quel bois on se chauffe ? Les politiques forestières au Québec en ce début de siècle », *FuturWest*, n^o 11, été, p. 4-7.
- CHIASSON, Guy, René BLAIS et Jacques L. BOUCHER (2006). « La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance : le cas de l'Outaouais », *Géocarrefour*, vol. 81, n^o 2, p. 113-120.
- CHIASSON, Guy, Jacques L. BOUCHER et Thibault MARTIN (2005). « La forêt plurielle : nouveau mode de gestion et d'utilisation de la forêt, le cas de la Forêt de l'Aigle », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 6, n^o 2.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989). *Deux Québec dans un : rapport sur le développement et démographique*, Boucherville, Gaëtan Morin.
- COX, Kevin R. (dir.) (1997). *Spaces of Globalization : Reasserting the Power of the Local*, New York, Guilford.
- DEFFONTAINES, Pierre (1957). *L'homme et l'hiver au Canada*, Paris, Gallimard.
- DÉSY, Jean (1991). « Du gaspillage à l'exploitation intégrée en passant par la récupération », dans Paul Larocque et Jean Larrivée (dir.), *Enjeux forestiers*, Cahiers du GRIDEQ, vol. 20, Rimouski, GRIDEQ, p. 195-213.

- DIONNE, Hugues (1989). «Développement autonome du territoire local et planification décentralisée», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 12, n° 1, p. 61-73.
- DIONNE, Hugues et Juan-Luis KLEIN (1993). «La question régionale au Québec contemporain», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 37, n° 101, p. 219-240.
- DUBOIS, Pierre (2002). *Les vrais maîtres de la forêt québécoise*, Montréal, Écosociété.
- DUCHESNEAU, Michel (2004). *Gestion de la forêt publique et modes d'allocation de la matière ligneuse avant 1986*, Québec, Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, Gouvernement du Québec.
- FONTAN, Jean-Marc (1996). «L'État-région, une nouvelle forme de régulation des territoires?», dans Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Décentralisation et action collective*, Rimouski et Saguenay, GRIDEQ et GRIR, p. 233-256.
- GAFFIELD, Chad (1994). «L'âge d'or de l'exploitation forestière», dans Chad Gaffield (dir.), *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de la recherche sur la culture, p. 157-206.
- GÉLINAS, Nancy et Luc BOUTHILLIER (2005). «La forêt habitée: un modèle de gestion partenariale? Analyse de la perception des participants à cinq projets au Québec», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, n° 137, p. 157-175.
- GILLIS, R. Peter et Thomas R. ROACH (1986). *Lost Initiatives: Canada's Forest Industries, Forest Policy and Forest Conservation*, New York, Greenwood.
- GRANOVETTER, Mark (2000). *Le marché autrement: les réseaux dans l'économie*, Paris, Desclée de Brouwer.
- HÉBERT, Yves (2006). *Une histoire de l'écologie du Québec: les regards sur la nature, des origines à nos jours*, Québec, GID.
- HOUDE, Nicolas et L. Anders SANDBERG (2003). «“To have your cake and eat it too?” Utility, ecology, equity and Québec's new Forest Act, 2001 », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n° 132, p. 413-432.
- HOWLETT, Michael (dir.) (2001). *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, University of Toronto Press.
- JEAN, Bruno (1989). «Le développement régional à l'heure du développement local: “le temps des incertitudes”», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 12, n° 1, p. 9-24.
- JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir: pour une sociologie de la ruralité*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- JUILLET, Luc et Caroline ANDREW (1999). «Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale: le cas de la Ville d'Ottawa», *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 75-93.

- LEMIEUX, Gilles et R. Alban LAPOINTE (1992). *L'entrée de la forêt dans le monde de l'écoviabilité rurale*, Montréal, États généraux du monde rural, 3-5 février 1991.
- LIPIETZ, Alain (1989). *Choisir l'audace : une alternative pour le XXI^e siècle*, Paris, La Découverte.
- LOWER, Arthur R.M. (1973). *Great Britain's Woodyard: British America and the Timber Trade, 1763-1867*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- MACKAY, Donald (1987). *Un patrimoine en péril : la crise des forêts canadiennes*, Québec, Les publications du Québec.
- MERCURE, Daniel (1996). *Le travail déraciné : l'impartition flexible dans la dynamique sociale des entreprises forestières au Québec*, Montréal, Boréal.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2010). *Le nouveau régime forestier québécois*, <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/comprendre/comprendre-regime.jsp>>.
- MINISTÈRE DES TERRES ET FORÊTS – MTF (1965). *Exposé sur les politiques et les lois régissant l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec*, Québec, Ministère des Terres et Forêts du Québec.
- MINVILLE, Esdras (1979). *La vie économique*, tome I, Montréal, Fides.
- NELSON, James Gordon (1970). *Canadian Parks in Perspective*, Montréal, Harvest House.
- OTIS, Léonard (2001). *Une forêt pour vivre*, Montréal, La Pleine Lune.
- PAL, Leslie (2001). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough, Nelson Thomson Learning.
- PASSELAC-ROSS, Monique (1995). *Forest Management in Canada*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- POLANYI, Karl (1983). *La grande transformation*, Paris, Gallimard.
- ROSS, Monique M. (1995). *Forest Management in Canada*, Calgary, Canadian Institute of Resources Law.
- SWIFT, Jamie (1983). *Cut and Run: The Assault on Canada's Forests*, Toronto, Between the Lines.
- TASSÉ, Hélène (1968). *Le curé Labelle et la région Labelle (1879-1891)*, mémoire de maîtrise, Ottawa, Université d'Ottawa.
- VACHON, Bernard (1993). *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin.
- VAILLANCOURT, Yves (1988). *L'évolution des politiques sociales au Québec : 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- WHITE, Aubrey (1899). *A History of Crown Timber Regulations, from the Date of the French Occupation to the Present Time*, Toronto, Ontario Department of Lands and Forests.

Réforme des politiques forestières au Québec et dynamique interne des structures étatiques de gestion forestière

Walter Gérard Amedzro St-Hilaire

Dans ce chapitre, nous souhaitons aborder la plus récente réforme de la politique forestière du Québec, adoptée en 2010. La gouvernance nous servira ici, bien évidemment, de trame pour comprendre le nouveau cadre de référence de l'État en matière de gestion forestière, malgré le fait qu'il existe plusieurs définitions du concept de *gouvernance* (Van Bodegom *et al.*, 2008). À l'instar de la Banque mondiale, nous définirons la *gouvernance forestière* comme «le *modus operandi* par lequel les fonctionnaires et les institutions (formelles ou non) acquièrent et exercent leur autorité dans la gestion des ressources du secteur pour soutenir et améliorer le bien-être et la qualité de vie des parties prenantes dépendantes du secteur». En ce sens, une saine gouvernance forestière est basée sur les principes du respect des lois, de la responsabilité, de la transparence et de la participation de la société civile. En plus de ces principes premiers, la plus récente révision du régime forestier québécois établit un cadre de gestion qui prône une gouvernance forestière effectuée dans le respect des critères de *développement durable* et qui soit *intégrée* (MRNF, 2010b).

Selon la définition proposée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies, le *développement durable* renvoie à un

développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

Ainsi, le concept de développement durable implique une gestion rationnelle des ressources humaines, naturelles et économiques visant à satisfaire les besoins fondamentaux de l'humanité. Dans le cadre de la gouvernance forestière, il implique la conservation de l'équilibre général des forêts, de leurs écosystèmes et des différentes activités qui y prennent place, le respect de l'environnement, la prévention de l'épuisement des ressources naturelles, la diminution de la production des déchets et, enfin, la rationalisation de la production et de la consommation d'énergie. Pour que la gouvernance forestière soit respectueuse et promotrice du développement durable des régions abritant les territoires forestiers du domaine public, le gouvernement québécois prévoit la participation de nouveaux acteurs aux activités de gestion des forêts publiques, traditionnellement effectuées par les industries forestières. C'est notamment le cas de quelques municipalités régionales de comté (MRC) qui se sont vu confier, à partir de 1995, la gestion des terres publiques (agricoles et forestières) situées à l'intérieur de leurs limites municipales.

La *gestion intégrée* du milieu forestier, quant à elle, renvoie à une gestion qui implique, d'une part, la concertation et l'organisation de l'ensemble des parties prenantes du milieu pour coordonner et optimiser les différentes activités de planification et d'aménagement en vue d'une gestion équilibrée (Bousson, 2003), et, d'autre part, la mise en œuvre de moyens favorisant la synergie entre le bon fonctionnement des écosystèmes forestiers et les différents usages de la forêt (Desrosiers *et al.*, 2010).

La principale modification qu'implique le plus récent régime forestier reste toutefois l'accroissement significatif des responsabilités de l'État en matière de gestion forestière. L'État fait effectivement face à une nécessité d'ajustement par rapport à ces nouvelles réalités. Ceci nous amène à nous interroger sur les répercussions de la transformation de la gouvernance sur la structure étatique. Dans le contexte de la réforme des politiques forestières, la mise en œuvre du nouveau régime forestier entraîne-t-elle des transformations importantes au

niveau des structures internes de l'État québécois et au niveau des rapports entre ces différentes structures? Plus spécifiquement, dans ce chapitre, nous tenterons de préciser le contexte de la gestion forestière au Québec et d'expliquer comment la réforme forestière affecte la structure de fonctionnement de l'acteur sectoriel traditionnel qu'est le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) dans la gestion des forêts. Ce chapitre s'attardera aux nouveaux partenaires locaux du MRNF impliqués dans les processus décisionnels et à la nature des relations entre le MRNF et les différents paliers ministériels qui seront éventuellement impliqués dans la question de la gouvernance forestière au Québec. Le but de ce chapitre n'est ni de remettre en question la pertinence des outils mis en place dans le cadre de l'application des mesures de réforme adoptées, ni de mesurer l'efficacité de ces outils; il s'agit plutôt de décrire le cadre entourant l'implantation progressive du nouveau régime forestier et de fournir un aperçu de l'évolution de la dynamique administrative interne à l'État et des enjeux en lien avec le devenir du secteur forestier au Québec. Ce faisant, il vise à préciser et à documenter les effets observés de la réforme sur le fonctionnement des structures étatiques québécoises impliquées dans la gouvernance forestière.

1. LA RÉFORME DES POLITIQUES FORESTIÈRES AU QUÉBEC : ORIGINE ET ENJEUX

1.1. Le secteur forestier au Québec

La province de Québec se caractérise par un couvert forestier s'étendant sur près de 45 % de son territoire de 1 667 441 km² (MRNF, 2009b). Ce couvert forestier comprend une superficie forestière productive accessible d'environ 343 214 km² (soit donc près de la moitié du couvert total) (CIFQ, 2009), dont la majorité (plus de 80 %) sont des forêts publiques. L'exploitation forestière est l'un des piliers fondateurs de la société québécoise et l'un des principaux moteurs du développement de la province depuis le début de la colonisation, que ce soit sur le plan économique, social ou environnemental. Plusieurs petites collectivités se sont bâties autour des entreprises de transformation du bois (MRNF, 2008). Les forêts exploitables du Québec soutiennent une industrie de produits ligneux implantée dans plus de 600 municipalités. Pour 266 d'entre elles, la fabrication des produits forestiers est la principale source d'activité manufacturière (MRNF, 2003). En 2009, le nombre d'emplois liés à la forêt est estimé à environ 70 000 par le Conseil de l'industrie forestière du Québec

(CIFQ, 2009). La forêt constitue également un lieu d'activité de plein air et d'utilisation de la faune pour des millions de Québécois. En effet, l'utilisation des forêts à des fins éducatives et récréatives et pour des activités connexes de recherche et d'expérimentation se développe de plus en plus. De même, d'autres activités de productions non ligneuses (acéricoles, agricoles, production d'huiles essentielles) sont en plein essor. Enfin, l'industrie forestière a favorisé le développement de plusieurs autres activités socioéconomiques comme la pêche, la chasse, l'écotourisme et les pourvoiries associées. Au-delà des considérations socioéconomiques, les forêts du Québec sont essentielles à l'équilibre de plusieurs écosystèmes, à la survie de plusieurs espèces animales et végétales vulnérables ou menacées d'extinction, ainsi qu'au maintien de la diversité biologique (MRNF, 2010a).

Aujourd'hui toutefois, le secteur des produits forestiers connaît une crise sans précédent. Sa compétitivité sur le plan mondial et son apport dans l'économie québécoise ont significativement baissé au cours de la dernière décennie. Le gouvernement ne peut désormais plus compter sur des rentrées de fonds comparables à celles des années florissantes de l'exploitation forestière (CIFQ, 2009; MRNF, 2009b). Les structures industrielles du secteur forestier sont profondément affaiblies, et ce, dans toutes les régions du Québec. Parallèlement, la montée de plusieurs problématiques liées au fonctionnement du secteur est venue ébranler considérablement la confiance de la population envers le gouvernement et l'industrie forestière quant à leur capacité de gérer efficacement la forêt (Chiasson *et al.*, 2006; Dallaire, 2009): les conflits de plus en plus nombreux liés aux ententes de coupe, les préoccupations quant à la santé des forêts et au réchauffement climatique, l'inadéquation du régime forestier en vigueur à composer avec les particularités régionales, la difficulté pour certaines parties prenantes de faire valoir leurs intérêts dans la forêt, l'image désuète et dépassée de plus en plus associée à un secteur qui a du mal à s'accorder avec le progrès technologique, avec les réalités et exigences contemporaines ainsi qu'avec les besoins sans cesse croissants des collectivités locales et régionales.

1.2. L'évolution de la gestion forestière: résumé

Avant 1986, les forêts publiques étaient régies par le système des concessions forestières. Les grandes entreprises exploitantes se voyaient alors confier le rôle de gestionnaires des étendues de terres publiques qui leur étaient allouées. La responsabilité de l'État en

matière de gestion forestière était donc fortement limitée (Dallaire, 2009). À partir de 1986, le gouvernement du Québec amorce un virage important dans la gestion des forêts en adoptant la Loi sur les forêts (L.R.Q., c. F-4.1). Reconnaisant le caractère patrimonial des forêts, cette nouvelle loi révoque le système des concessions forestières et instaure la gestion publique des forêts ainsi que de nouvelles règles de protection et de mise en valeur des forêts dans l'intérêt du public. Elle préconise une gestion intégrée des multiples ressources du milieu forestier, ainsi qu'une plus grande concertation et une participation accrue des parties prenantes ayant un intérêt dans la forêt lors des processus décisionnels (MRNF, 2010c). À ces fins, le gouvernement récupère la responsabilité de la gestion des forêts publiques et fixe les objectifs à atteindre en matière de gestion. Compte tenu de la polyvalence des forêts du Québec, le gouvernement décide d'élargir l'accès aux ressources forestières du domaine de l'État à de nouveaux bénéficiaires autres que les usines titulaires d'un permis d'exploitation. De nouveaux modes d'attribution des volumes de bois sont établis, sous diverses formes de contrats qui régissent l'approvisionnement et l'aménagement forestier : les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF), les contrats d'aménagement forestier (CtAF), les conventions d'aménagement forestier (CvAF). Les bénéficiaires des différents contrats et conventions se voient attribuer la gestion des unités sous contrat et doivent intégrer les objectifs fixés par le gouvernement à leurs plans d'aménagement et à leurs stratégies sylvicoles. Ils doivent également respecter les normes d'intervention prescrites par le gouvernement pour la protection de l'environnement forestier. Parallèlement, afin d'établir une gestion forestière transparente et équitable, le gouvernement organise une série de consultations publiques et met à la disposition des citoyens les plans et rapports d'aménagement forestier (MRNF, 2010c). La population est ainsi invitée à suivre les différents aspects de la gestion forestière et à s'exprimer à ce sujet.

Depuis son adoption en 1986, le régime forestier instauré par la Loi sur les forêts est en perpétuelle évolution. Il a fait l'objet de plusieurs consultations publiques ayant conduit à la reconnaissance de nouveaux enjeux (sociaux, environnementaux et économiques) et mis en application de nouvelles orientations de gestion (MRNF, 2010a). Afin de tenir compte de l'évolution des connaissances et des nouveaux besoins relevés par la population, des modifications sont régulièrement apportées à la Loi sur les forêts. Par exemple, en 1996, le MRNF a entrepris une démarche de mise à jour du régime forestier qui s'est terminée en 2001. Les principales étapes de cette démarche

ont mené à la réalisation d'un bilan du régime, publié en 1998 et accompagné d'une réévaluation des enjeux liés aux exigences de développement durable, à une consultation du public sur des propositions préliminaires de mises à jour et, en 2001, à l'adoption d'une loi modifiant la Loi sur les forêts, sans compter les modifications apportées à la Loi des forêts en 1993 pour baliser le processus de consultation publique.

Bien que le régime forestier instauré en 1986 puis mis à jour en 2001 ait contribué à l'amélioration des pratiques de gestion des forêts publiques, notamment dans les premières années, le secteur forestier s'est rapidement transformé en un milieu fortement normé, bureaucratisé, laissant peu de place aux initiatives, et redéfinissant les rôles de l'État, en policier, et des industriels, en simples exécutants (Chiasson *et al.*, 2006). De plus, la crise forestière et le rapport de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (commission Coulombe), déposé en 2004, remettent en question les fondements de ce régime forestier. Au fil des critiques, des consultations et des analyses, il paraît essentiel que l'État exerce une plus grande influence sur la gestion des forêts publiques. Le gouvernement voit alors la nécessité de procéder à la refonte du régime forestier.

Aussi, avec la publication en février 2008 du livre vert *La forêt, pour construire le Québec de demain* s'est amorcé un exercice de réflexion et de consultation qui s'est concrétisé par le dépôt en juin 2009, à l'Assemblée nationale, du Projet de loi sur l'occupation du territoire forestier. Celui-ci a fait l'objet d'une réécriture en décembre 2009 pour devenir le Projet de loi sur l'aménagement durable du territoire forestier. La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (L.R.Q., c. A-18.1), sanctionnée le 1^{er} avril 2010, modifie le régime forestier en profondeur. Dorénavant, le ministère des Ressources naturelles, devenu le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, est responsable de l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État et de leur gestion. C'est à lui qu'il revient d'effectuer les opérations de planification forestière, les interventions en forêt, leur suivi et contrôle et le mesurage des bois. Le Ministère demeure responsable de l'attribution des droits forestiers. De plus, une partie des bois des forêts du domaine de l'État pourra être vendue aux enchères. Les objectifs de la refonte impliquent néanmoins une série d'ajustements de la part de l'État. C'est d'ailleurs sur cet aspect que nous nous attarderons maintenant.

2. UN NOUVEAU CADRE DE RÉFÉRENCE AU SEIN DE L'ÉTAT POUR LA GESTION FORESTIÈRE

Comme nous venons de le voir, avec la récente réforme des politiques forestières, la responsabilité de l'aménagement forestier n'est plus déléguée aux exploitants de bois; elle est reprise par l'État, qui devient de ce fait l'acteur clé de l'aménagement forestier. Il en résulte que ses responsabilités et ses devoirs envers la population sont considérablement renforcés, d'une part par le développement d'une gestion plus transparente, respectueuse des valeurs des différents groupes de la société et axée sur l'échange d'informations avec le public et sur la consultation (MRNF, 2009a), d'autre part par le rétablissement de la crédibilité de l'État en tant que gestionnaire responsable des ressources forestières. Ces nouvelles orientations de gestion ont pour but principal de concilier l'ensemble des enjeux implicites des stratégies forestières.

En effet, le MRNF préconise désormais une gestion qui prend en compte les différentes caractéristiques de la forêt en vue de préserver l'écosystème global et qui met en valeur les ressources non ligneuses de la forêt (MRNF, 2009a). Ainsi, le premier défi auquel fait face l'État est la nécessité d'intégrer à la gestion des forêts de nouveaux volets (protection et préservation de la biodiversité, sensibilisation des exploitants de la forêt à l'importance des différents écosystèmes forestiers, volet social plus important). Mais au-delà de cela, l'intégration de nouveaux objectifs de gestion implique un changement de structures et de vision au sein même du MRNF. Ce changement s'opère sur le plan idéologique, mais il se répercute aussi sur la façon dont les acteurs sont invités à participer, sur l'aménagement et sur le système d'attribution des bois.

2.1. Un changement idéologique

Avec la refonte du système de gestion forestière apparaissent deux nouveaux concepts intégrés à la gestion, l'aménagement écosystémique et la forêt de proximité, avec lesquels devront se familiariser les différents acteurs du milieu forestier. *L'aménagement écosystémique* consiste en une approche de gestion adaptative qui cherche à réduire les écarts entre la forêt aménagée et la forêt naturelle (Messier et Kneeshaw, 1999). Ce type d'aménagement cherche à maintenir les écosystèmes forestiers et leurs principaux attributs écologiques (composition, structure et répartition dans l'espace) afin que tous bénéficient, de façon durable, des avantages sociaux et économiques que

procurent les forêts (MRNF, 2010a). L'autre concept, celui de *forêt de proximité*, se définit comme une forêt publique située au voisinage de zones habitées qui est prise en charge et gérée par des communautés locales, des municipalités ou des communautés autochtones. Ce modèle de gestion, largement inspiré des projets de forêts habitées (De Blois Martin, 2002) et de forêts communautaires (Beckley, 1998), vise principalement à servir de levier de développement pour relancer l'activité forestière, particulièrement après une fermeture d'usine (Laplante et Provost, 2010). Toujours selon Laplante et Provost (2010), le modèle de la forêt de proximité ainsi élaboré est porteur d'un immense potentiel d'innovation et de renouvellement de la pensée et des moyens d'agir. Sa structure de gestion devrait permettre aux populations de définir elles-mêmes les usages de la forêt et de s'assurer que les ressources forestières soient gérées selon une rationalité rigoureusement arrimée aux *exigences du développement local*. L'État se retrouve donc avec la responsabilité de moderniser constamment le cadre législatif de façon à garantir que ces nouveaux concepts n'entraveront pas et ne compliqueront pas outre mesure l'évolution de la gouvernance forestière.

Avec la prise en main de la planification de l'aménagement forestier par l'État, ce dernier doit accomplir des tâches qui ne faisaient plus partie de son répertoire d'activités, ce qui l'amène à se pourvoir de nouvelles expertises et à créer de nouveaux postes. L'un des principaux postes découlant indirectement de la refonte du régime forestier est celui de *forestier en chef*, garant d'une exploitation forestière compatible avec la pérennité du patrimoine forestier. Malgré que sa fonction ne soit pas nouvelle, le forestier en chef est désormais plus clairement responsable de la validation du calcul de la possibilité forestière.

Bien que tout ceci implique des modifications structurelles au sein même des structures étatiques, ces modifications influencent également le travail de nombreux intervenants en milieu forestier, en particulier celui des ingénieurs forestiers qui devront s'adapter au nouveau guide d'aménagement durable des forêts, lequel fixe des objectifs d'aménagement, plutôt qu'à un règlement qui prescrit des interventions spécifiques. Afin d'assurer une saine intégration des éléments novateurs de la gestion forestière, l'État doit s'assurer que les compétences des intervenants dans le dossier des forêts suivent l'évolution des concepts (MRNF, 2009a). Cette actualisation des connaissances touche tous les professionnels du milieu forestier, biologistes comme ingénieurs forestiers.

Le renouveau des concepts et des responsabilités qui se manifestent dans la gestion forestière reflète un bouleversement dans la façon de concevoir la forêt. Aujourd'hui, compte tenu de la multitude des enjeux liés à la forêt, cette dernière ne peut plus être considérée seulement d'un point de vue économique. La compréhension des liens qui existent entre les différentes composantes de la forêt (ainsi qu'entre ces composantes et la société) nécessite différents champs d'expertise et requiert une approche multidisciplinaire, ce qui amène donc l'État à diversifier son expertise en matière d'aménagement du milieu forestier et à amener des gens des sciences sociales, économiques et forestières à travailler ensemble à l'élaboration d'une vision nouvelle et très élargie de la forêt.

Bref, le changement idéologique qu'induit la nouvelle Loi sur les forêts s'opère ainsi sur quatre axes. La loi ajoute d'abord de *nouveaux concepts* aux principes d'aménagement forestier. Ensuite, il est aussi possible de constater l'émergence de *nouvelles expertises* dans le milieu forestier ainsi qu'une certaine actualisation des connaissances acquises et le développement de *nouvelles connaissances*. Enfin, le changement législatif se caractérise par une *nouvelle vision* de la forêt : une vision élargie, plus globale qu'avant. Cette transformation idéologique se répercute d'ailleurs sur le système de gestion des forêts et sur ses acteurs.

2.2. La consolidation d'une gestion participative et intégrée au sein du processus de planification

Au-delà de la transformation idéologique qui s'est opérée au sein de l'État au cours des dernières années, on assiste à une intégration plus décisive que jamais des nouvelles pratiques en matière de gestion forestière. Le gouvernement reconnaît plus que jamais que la gestion des forêts ne saurait être durable sans l'apport de la population (Desrosiers *et al.*, 2010). Pour que les valeurs et les intérêts de la population québécoise dans son ensemble soient respectés, il est important d'associer réellement différents groupes à chacune des étapes clés de la gestion forestière : nations autochtones, groupes environnementaux, scientifiques et utilisateurs de la forêt.

Cette gestion, plus participative et plus intégrée que celle qui existait avant la nouvelle loi, se déploie au sein du processus de planification forestière, c'est-à-dire que la gestion laisse la place aux personnes et groupes qui souhaitent s'exprimer et participer aux décisions. Une telle gestion favoriserait l'acceptabilité des choix

d'aménagement sur un territoire donné et le déploiement harmonieux des interventions qui en découlent (Desrosiers *et al.*, 2010). Elle favoriserait parallèlement l'échange d'informations et la mise en commun de l'expérience de chacun, contribuant ainsi à une compréhension commune des divers sujets abordés (Desrosiers *et al.*, 2010). Compte tenu de la diversité des territoires régionaux du Québec, l'ancrage régional et les dynamiques locales de la planification et de la mise en place des stratégies d'aménagement durable sont souhaitables. La refonte des politiques forestières prévoit donc la mise en place d'une collaboration plus soutenue avec le milieu régional, qui se voit ainsi confier un rôle accru dans la gestion des forêts publiques de leurs territoires et une capacité décisionnelle augmentée.

Toute la gouvernance forestière s'en trouve ainsi transformée. On attribue aux régions plus de place qu'avant dans la gestion de leur capital forestier, en termes de responsabilité de gouvernance et de pouvoir décisionnel. Toutefois, cette mesure requiert une forte capacité de coordination de la part de l'État pour équilibrer les disparités entre les régions du Québec au chapitre des ressources (humaines et matérielles), de l'expertise et des compétences.

2.3. Le passage d'un aménagement strictement normé à un aménagement par objectifs

Alors que le régime forestier de 1986 basait les interventions forestières sur des normes définies dans le Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État (RNI) édicté en vertu de l'article 171 de la Loi sur les forêts, la gestion des forêts sort maintenant du cadre normatif et bureaucratique dans lequel elle était enfermée. En effet, le RNI a reçu bon nombre de critiques : d'une part, il ne laissait guère de latitude aux intervenants en milieu forestier, qui apparaissaient alors comme des exécutants, et, d'autre part, les normes d'intervention se basaient sur l'exploitation des forêts d'essences résineuses et devenaient difficilement applicables aux forêts de feuillus et aux forêts mixtes. Bref, la variabilité et la diversité des éléments composant le couvert forestier québécois posaient alors un défi pour les intervenants en milieu forestier, puisque les mêmes normes gouvernementales s'appliquaient à tous. Pour mettre en place une gestion plus appropriée qui tienne compte de la particularité de chaque territoire forestier, l'État souhaite maintenant renforcer l'approche de la gestion par objectifs.

Ainsi, à la place d'une gestion strictement normée, l'approche retenue par le MRNF, soit la mise en place d'une stratégie et d'un règlement d'aménagement durable des forêts, promeut désormais une gestion axée sur la formulation d'objectifs clairs et cohérents, sur l'atteinte de résultats mesurables et sur la responsabilisation des gestionnaires et des utilisateurs du territoire forestier (MRNF, 2010c). Cette approche a pour but de couvrir davantage d'enjeux (dont les problématiques liées au changement climatique) et de donner une indication des objectifs d'aménagement à atteindre lors des exercices de planification de l'aménagement forestier à court, moyen et long termes. En réduisant l'importance des normes et en favorisant une gestion axée sur les objectifs, le gouvernement espère faciliter la mobilisation et le dialogue chez les différents acteurs présents dans le milieu forestier et favoriser une gestion qui s'adapte aux moyens ou ressources disponibles et aux réalités de chaque région.

Par ailleurs, une gestion axée sur les objectifs plutôt que sur les normes devrait offrir plus de latitude aux intervenants en milieu forestier quant aux moyens à mettre en œuvre dans les différentes opérations dont ils ont la responsabilité. Une telle situation sera propice à la prise d'initiatives et à l'émergence de nouvelles pratiques d'intervention en milieu forestier, même si l'État conserve une certaine responsabilité normative.

2.4. Un système révisé d'attribution des volumes de bois

L'un des principaux objectifs de la réforme est la redynamisation du marché du bois. Avec la Loi sur les forêts de 1986, où la responsabilité de l'aménagement forestier revenait au transformateur de bois, s'est installée une certaine situation de « monopole » où des intervenants privés avaient la mainmise sur les territoires publics (Chiasson *et al.*, 2006). Pour pallier à cette situation, le gouvernement a repensé le système d'attribution de bois. En effet, l'un des changements majeurs apportés au système d'attribution des volumes de bois est la disparition partielle et progressive des CAAF, qui vont faire place aux *garanties d'approvisionnement*. Avec les garanties d'approvisionnement, les entreprises n'ont plus l'obligation de réaliser la planification et les interventions en forêt; leur principale obligation est le paiement du bois. L'industrie est maintenant tenue de respecter les plans d'aménagement et les règlements pris par le gouvernement. Elle participe néanmoins à la préparation de ces plans, en collaboration avec les différents acteurs ayant un intérêt dans la forêt et avec le Ministère. De cette façon, le gouvernement espère ouvrir

l'accès à la ressource ligneuse à des entreprises qui, habituellement, ne transforment pas le bois et établir à l'avenir la valeur des bois de la forêt du domaine public grâce à ces transactions. L'approvisionnement en bois sur un marché libre contribuerait donc, d'une part, à l'établissement d'un marché concurrentiel sur lequel le prix du bois reflète sa valeur marchande et, d'autre part, à l'essor des entreprises (création d'entreprises, amélioration des compétences, etc.).

Une autre mesure innovatrice proposée par la réforme est la création d'un fonds d'aménagement durable du territoire forestier (MRNF, 2010a). Ce dernier, constitué de crédits alloués par le gouvernement, d'une portion des sommes perçues pour la vente des bois, d'une portion des droits exigibles des différents permis octroyés et d'autres sources (frais de services, vente de biens, amendes, vente de bois confisqué) servira à subventionner diverses activités liées à la gestion forestière, à la sylviculture intensive, à la recherche en milieu forestier, à la protection, à la mise en valeur et à la transformation des ressources du milieu forestier.

Ainsi, la récente réforme des politiques forestières du Québec a eu des effets considérables sur le cadre servant de référence à la gestion des forêts publiques au Québec. En agissant sur l'idéologie, la participation des acteurs, l'aménagement et l'attribution des bois, l'État québécois arrive à mieux préciser, caractériser et implanter les bases d'un nouveau cadre. Ce changement référentiel au sein de l'État s'accompagne, en outre, d'une modernisation des différentes composantes de la structure étatique pour consolider l'évolution des pratiques de gestion forestière au Québec.

3. LES NOUVELLES STRUCTURES ÉTATIQUES DE LA GESTION DES FORÊTS PUBLIQUES AU QUÉBEC

3.1. Un nouveau schéma structurel pour la gestion forestière

La réforme de la politique forestière s'accompagne de la mise en place d'une nouvelle structure de gestion forestière. D'abord, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune se voit lui-même touché dans la mise en œuvre de la nouvelle loi. Principal acteur de la réforme de la gestion forestière, il s'est vu contraint, pour assumer ses nouvelles responsabilités, de procéder à un travail de restructuration en termes de régionalisation, d'expertise et de pôles d'expertise. La restructuration interne de l'appareil de gestion forestière s'est effectuée en étalant l'organisme de gestion sur deux plans: 1) par la création de nouvelles structures; 2) par le renforcement des

responsabilités de structures déjà en place. Ainsi, le nouveau système de gestion comprend un volet provincial et un volet régional. La figure 2.1 présente la structure scalaire de la gouvernance forestière pour l'application du nouveau régime forestier, ainsi que les principales structures concernées et leurs rôles respectifs. Les trois premiers paliers correspondent aux structures responsables de la gestion au niveau provincial, et les paliers inférieurs représentent les principales structures mises à contribution dans l'aménagement des forêts à l'échelon régional ou local. Nous souhaitons d'ailleurs nous attarder aux rôles et responsabilités de ces structures scalaires dans la nouvelle gouvernance forestière.

Au niveau provincial

D'abord, sur le plan provincial, les principales structures de gestion sont les directions centrales du MRNF (énergie, faune, mines, territoire, forêts). Ces dernières assurent la réalisation des orientations stratégiques et des politiques nationales et sont responsables de la consultation des Premières Nations. Elles élaborent le cadre législatif et réglementaire ainsi que les guides destinés à encadrer les pratiques forestières.

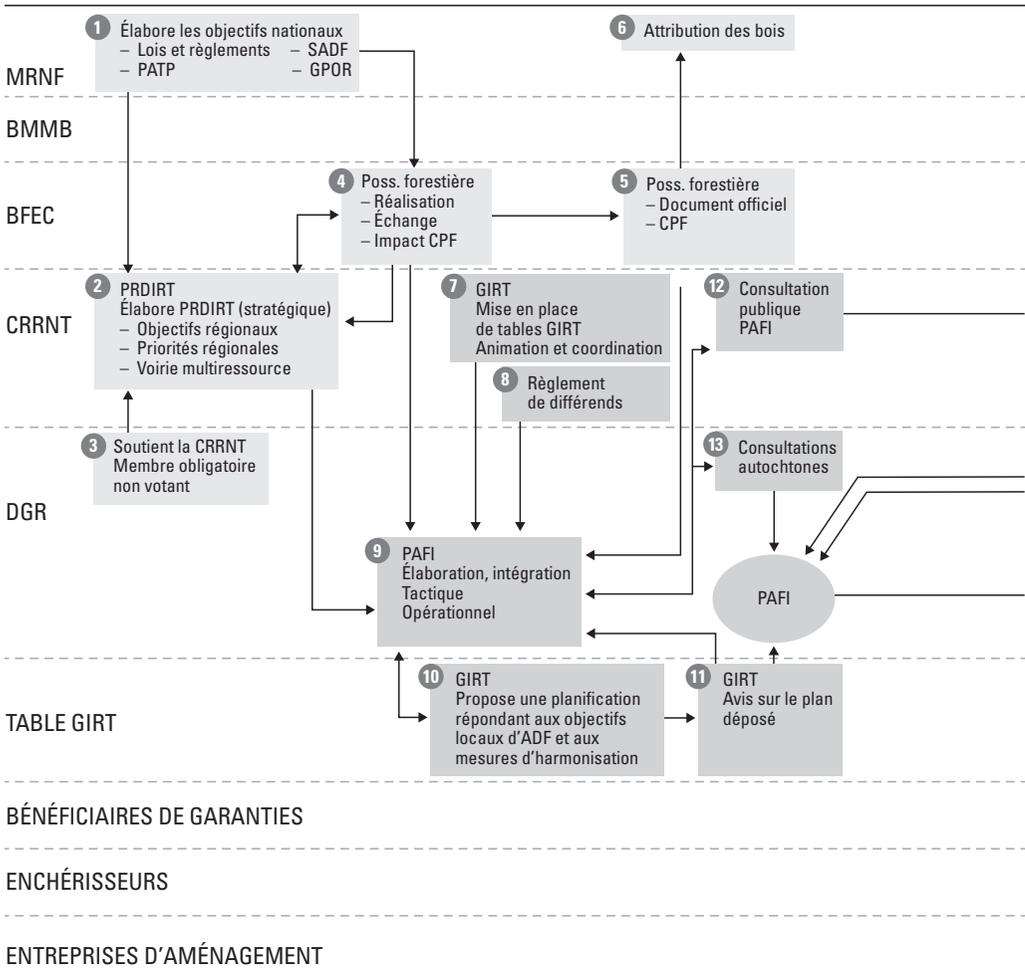
Pour accompagner dans leurs fonctions et responsabilités les différentes sections du MRNF, quelques structures ont été créées ou renforcées. Ainsi, le Bureau du forestier en chef (BFEC) joue un rôle plus important et plus crucial qu'auparavant par sa responsabilité du calcul de la possibilité forestière, et le Bureau de mise en marché des bois (BMMB), nouvellement mis sur pied, revêt une importance capitale dans la vente aux enchères du bois, qui est un élément nouveau dans la gestion forestière au Québec. Pour encadrer cette nouvelle pratique, l'organisation des ventes sur le marché libre doit passer par un organisme de mise en marché des bois qui aurait comme mandat de mettre en marché les bois publics à l'enchère à l'échelle nationale (Del Degan, 2008) et d'être en outre responsable de la détermination de la valeur réelle du bois. En tant qu'organisme de gestion d'un bien public, le BMMB se devra d'être indépendant, transparent et impartial, afin d'éviter de potentiels conflits d'intérêts et des phénomènes de collusion susceptibles de nuire à la crédibilité du système tarifaire québécois (*ibid.*).

Au niveau régional et local

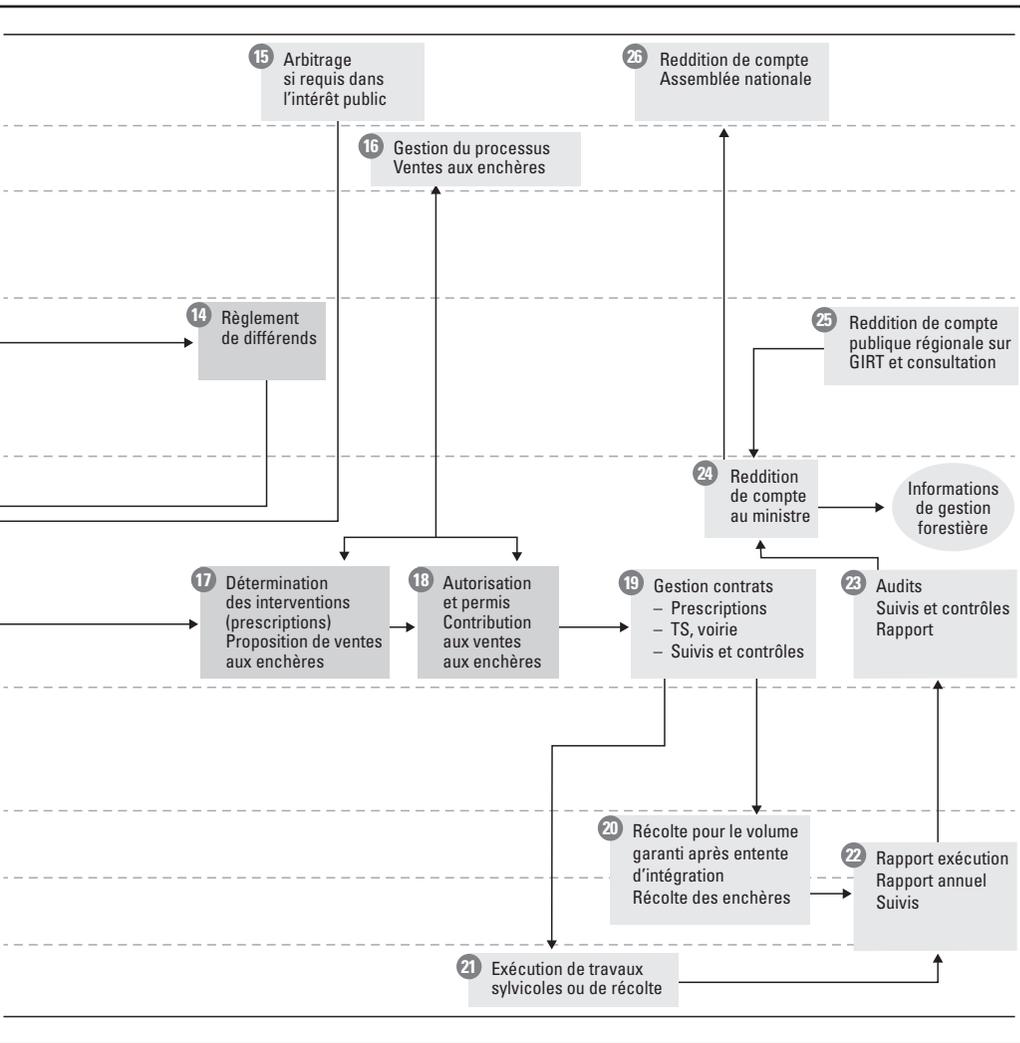
Afin d'arrimer la gestion plus participative et plus intégrée au sein du processus de planification forestière et de renforcer la capacité de développement des régions forestières, le gouvernement accorde

Figure 2.1

Schéma proposé de la gouvernance forestière au Québec dans le cadre du nouveau régime forestier



Source: MRNF, Direction du soutien aux opérations faune et flore, 6 avril 2009. Modifiée par la Direction générale du développement et de la coordination des opérations régionales le 8 mai 2009 et le 12 juin 2009.



désormais plus d'autonomie et de pouvoir aux régions. Les différents organismes régionaux participent maintenant au changement de gouvernance en milieu forestier. Les conférences régionales des élus (CRE), par exemple, se voient attribuer un rôle capital dans la mise en place et le pilotage des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). En renforçant leurs rôles et responsabilités de la sorte, les CRE deviennent des structures de concertation dont le rôle s'avère fondamental dans l'avenir du nouveau régime forestier. La vision de l'aménagement forestier n'est cependant pas cristallisée dans un organisme déterminé, mais plutôt répartie dans différentes instances. Grâce à ces nouvelles structures, d'autres organismes que les entreprises peuvent maintenant influencer à la fois le contenu des politiques régionales et celui des plans d'aménagement forestier, que ce soit à la table des partenaires régionaux ou aux tables de gestion locales. La structure régionale et locale de la nouvelle Loi sur les forêts se répartit en quatre instances : les directions générales régionales, les CRE, les CRRNT et les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire.

Les directions générales régionales

Créées en 2006, les onze directions générales régionales (DGR) du MRNF ont le mandat d'assurer la présence du Ministère en région, d'une part en soutenant les organismes régionaux dans la mise en œuvre stratégique et harmonieuse des orientations, des politiques et des programmes du Ministère, d'autre part en offrant des services aux citoyens (MRNF, 2009c). Le Ministère a renforcé ces structures dans le cadre de la mise en place de la gestion intégrée des ressources et du territoire. En tant que représentantes du Ministère en région, les DRG doivent désormais accompagner et soutenir le milieu régional. Elles servent aussi d'intermédiaires entre la direction centrale du Ministère et les organismes régionaux qui participent à la gestion forestière, tout en collaborant à l'élaboration de programmes et de politiques ministérielles. Somme toute, les DRG veillent à adapter les programmes et politiques aux besoins des régions. Ce sont finalement elles qui mettent à profit l'expertise du Ministère pour éclairer les décisions des structures régionales et pour faciliter le consensus. Ainsi, elles établissent l'échéancier de travail et voient à ce que la planification forestière du MRNF tienne compte des orientations et des objectifs régionaux (Desrosiers *et al.*, 2010).

Les conférences régionales des élus

Il existe au Québec 21 conférences régionales des élus. La CRE est l'interlocutrice privilégiée du gouvernement en matière de développement régional pour le territoire ou la communauté qu'elle représente. La CRE est une instance composée d'élues et d'élus municipaux qui s'adjoignent des représentants des divers secteurs socioéconomiques et des communautés autochtones pour favoriser la concertation des principaux intervenants et assumer la planification du développement régional. Dans le cadre de la restructuration du schéma de gouvernance forestière, les CRE se sont également vu confier de nouvelles responsabilités. Ainsi, elles travaillent, en collaboration avec les communautés autochtones intéressées par le territoire et qui ont signé une entente de participation avec le gouvernement, à la mise en place des CRRNT (MRNF, 2009c). Les CRE sont donc responsables de l'implantation des CRRNT. À ce titre, elles établissent la composition ainsi que les règles de fonctionnement des CRRNT (MRNF, 2009c). Elles recommandent des choix régionaux pour les aires à fort potentiel forestier et des plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) élaborés par les CRRNT au MRNF, en plus de veiller à signer, toujours avec le MRNF, les ententes de mise en œuvre de ces plans.

Ce sont aussi les CRE qui veillent à la mise en place et à l'animation des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT). Elles définissent le fonctionnement des TLGIRT et en établissent la composition en s'assurant d'inviter à participer à la table l'ensemble des personnes et organismes (ou leurs représentants) concernés par la gestion de la forêt (p. ex., les communautés autochtones, les MRC, les industries bénéficiaires de garanties d'approvisionnement, les organismes gestionnaires, les titulaires de pourvoies, les acériculteurs).

Les commissions régionales des ressources naturelles et du territoire

Alors que les CRE sont les interlocutrices régionales du gouvernement en matière de développement régional, les commissions régionales des ressources naturelles et du territoire constituent les instances régionales de concertation pour les questions relatives à la mise en valeur des ressources naturelles et du territoire (MRNF, 2009c). Elles sont garantes du processus de participation et de règlement des différends. Les CRRNT, qui remplacent les commissions régionales forestières, rassemblent les intervenants du milieu

régional afin de définir une vision concertée et intégrée du développement des ressources naturelles et du territoire (Desrosiers *et al.*, 2010). Au moyen de la concertation, chaque CRRNT doit cerner les besoins régionaux sur différents aspects de la gestion forestière, établir les orientations régionales de mise en valeur ainsi que de conservation des ressources naturelles et du territoire et, enfin, définir les priorités régionales en matière de développement. La CRRNT élabore donc le PRDIRT, qui traduit la vision régionale sur ce que devrait être la gestion forestière.

Les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire

Dans le nouveau régime forestier, le territoire est désormais divisé en unités de gestion forestière (UGF), qui remplacent les unités d'aménagement forestier (UAF). La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier prévoit la mise en place d'une table locale de gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire pour chaque unité de gestion ou regroupement d'unités d'une région administrative. À l'instar de l'ancien modèle des tables de gestion intégrée des ressources (voir le chapitre 4), les TLGIRT ont pour but « d'assurer une prise en compte des intérêts et des préoccupations des personnes et organismes concernés par les activités d'aménagement forestier planifiées, de fixer des objectifs locaux d'aménagement durable des forêts et de convenir des mesures d'harmonisation des usages » (Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, article 55). Elles sont donc mises en place pour atteindre les objectifs d'une participation complète et pour favoriser une meilleure acceptabilité sociale des projets, en regroupant divers secteurs d'activité ou d'intérêts interpellés par la gestion des forêts du domaine public. Chaque membre de la table participe au processus afin de faire connaître ses intérêts et ses préoccupations à l'égard du milieu forestier pour ce qui est de l'utilisation du territoire et de ses ressources. La composition de la TLGIRT devrait aussi représenter le plus fidèlement possible le profil de l'unité d'aménagement du milieu quant aux secteurs d'activité et aux intérêts (Desrosiers *et al.*, 2010). Les TLGIRT se veulent le lieu d'un partage d'informations et de transfert de connaissances en vue de déterminer des orientations qui sont concertées. En se basant sur la concertation des membres et sur la recherche du plus grand consensus, la table entérine les propositions soumises par les membres, fixe les objectifs locaux d'aménagement durable des forêts et convient des mesures d'harmonisation des usages. Les TLGIRT se différencient des tables de gestion de la génération précédente par l'unité territoriale qui est sous leur gouverne et par la

portée de leurs décisions, qui s'inscrit dans le continuum décisionnel de la nouvelle loi, alors que la portée des tables de gestion intégrée des ressources était généralement limitée.

3.2. La transformation de la nature des relations entre l'État et ses partenaires

Cette imbrication des structures aux échelons national, régional et local se répercute nécessairement sur la relation entre l'État et ses partenaires. En premier lieu, la nouvelle organisation a des répercussions sur la relation entre l'État et les régions ainsi que les différentes communautés autochtones. Aussi, la nouvelle structure de gouvernance a des conséquences sur les relations internes et externes de l'État, soit entre les divers ministères québécois et entre le gouvernement québécois et les autres administrations provinciales ou fédérale.

L'avenir du nouveau régime de gestion forestière réside en grande partie dans la relation entre le MRNF et les instances régionales. En effet, dans le cadre de ce nouveau régime, les instances régionales (CRE, MRC, CRRNT) deviennent les partenaires privilégiés du MRNF en matière de gouvernance forestière. La gouvernance forestière est donc actuellement marquée par une intensification considérable des interactions entre le MRNF et les structures régionales, entre le centre et les régions.

Dans un autre ordre d'idées, pour tenir compte des revendications des communautés autochtones, le gouvernement entretient avec ces dernières une série de négociations et tente de mettre sur pied des ententes et des traités (MRNF, 2010c). Si certains mécanismes peuvent être prévus directement par les instances régionales, c'est le MRNF qui doit s'assurer de la prise en compte des revendications autochtones.

Bien que la refonte des politiques forestières du Québec touche principalement le MRNF, elle a aussi un impact plus ou moins considérable sur le fonctionnement des autres ministères. À titre illustratif, sur la question de la création des aires protégées au Québec, la restructuration au niveau du cadre de référence de la gestion forestière a eu pour effet une remise en question de l'importance des aires protégées (MRNF, 2009a) et le repositionnement, dans cette question, du travail du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) en matière de gestion forestière. Bien que les autres ministères n'aient pas eu à revoir leur structure administrative pour s'adapter à la l'évolution de la gouvernance, ils ont

dû adapter certains de leurs processus. Entre autres, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), qui veille au bon fonctionnement des CRE, a vu la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier pénétrer dans son champ d'expertise en modifiant l'organisation de la structure des CRE. Aussi, le MRNF est tenu de prendre en compte les préoccupations des autres ministères. Selon l'incidence que les actions du MRNF ont sur eux, différents ministères sont mis à contribution dans les dossiers forestiers à la charge du MRNF, par l'entremise de comités interministériels. Ces différentes consultations interministérielles ne sont pas nées avec la réforme de la gouvernance forestière. Dans ce contexte, elles permettent toutefois de mesurer pleinement les effets de la réforme sur les différents secteurs d'activité en lien avec le secteur forestier.

En ce qui concerne les relations du Québec avec les autres provinces du Canada et avec le gouvernement fédéral, la responsabilité des territoires forestiers étant dévolue aux provinces, il n'y a généralement pas d'ingérence du fédéral dans la gestion des forêts publiques québécoises (Chiasson *et al.*, 2011). Ainsi, la collaboration entre les gouvernements provincial et fédéral n'était pas un des enjeux de la réforme des politiques de gouvernance forestière. La situation est donc à peu près identique pour ce qui est des relations avec les autres provinces, à l'origine de plusieurs collaborations ponctuelles. La réforme n'a pas donné lieu à de nouveaux partenariats de ce côté. En outre, il arrive que le gouvernement du Québec se base sur les travaux et les résultats obtenus dans les autres provinces pour améliorer son système de gestion forestière, ce qui a notamment été le cas lors de la réforme des politiques forestières, alors que des analyses des systèmes de gestion forestière réalisées en Colombie-Britannique, en Ontario et au Nouveau-Brunswick ont servi d'assises aux travaux menant à la refonte (MRNF, 2010c).

CONCLUSION

Ces dernières années, l'implantation progressive d'une réforme de la politique forestière du Québec s'est traduite par le renforcement du rôle de l'État en matière de gestion forestière, par l'essor de certaines considérations sociales et environnementales, ainsi que par une participation accrue et une réelle prise en compte des collectivités locales, régionales et autochtones. La réforme réduit l'importance de l'industrie forestière et met en place une nouvelle gouvernance régionale des forêts. Autrement dit, à l'échelle des régions administratives

du Québec, les instances décisionnelles travailleront à une gestion concertée et intégrée du patrimoine forestier en partenariat avec le MRNF.

L'objectif de ce chapitre était de nous familiariser avec le cadre contextuel entourant le renouvellement des politiques de gestion forestière et de documenter les effets observés à ce jour de l'implantation progressive des grandes lignes de la réforme sur la structure de la gouvernance au Québec. En vue de l'implantation définitive de ce nouveau régime forestier en 2013 s'est enclenché au niveau de l'État québécois tout un repositionnement des structures administratives et de gestion ainsi que des objectifs fixés, pour que le secteur forestier soit à nouveau rentable dans un contexte acceptable d'un point de vue social et environnemental. Sur le plan référentiel, un nouveau cadre redéfinit la gestion des forêts publiques. Sur le plan structurel, la gestion est reprise par différentes instances ayant pour rôle de veiller à ce que la gestion des forêts au Québec se fasse conformément aux principes d'une gestion participative et intégrée des ressources naturelles et du territoire.

Au sein du gouvernement, les différents ministères se sont adaptés à l'évolution de la gouvernance forestière selon l'incidence de cette évolution sur leurs responsabilités et sur leur fonctionnement. Cette adaptation va de l'ajustement des processus de fonctionnement, par exemple dans le cas du MDDEP et du MAMROT, à la modification de la structure administrative pour répondre aux nouvelles exigences, particulièrement au MRNF. Bien que la dynamique interministérielle n'ait pas été considérablement affectée, la réforme donne lieu à une intensification des collaborations horizontales entre les partenaires clés de la nouvelle gouvernance forestière, mais aussi des collaborations verticales entre les diverses instances, notamment entre le MRNF et les instances décisionnelles régionales comme les CRE, les CRRNT et les tables de gestion intégrée au niveau local des unités d'aménagement. En effet, la responsabilité de l'État en matière de gouvernance des forêts publiques s'est considérablement accrue, mais elle est maintenant partagée avec les instances régionales et locales dans le contexte d'une gestion intégrée et régionalisée. La relation entre les différents partenaires de la gestion va être déterminante dans l'avenir de ce nouveau régime forestier.

Outre cette relation, plusieurs aspects devraient retenir l'attention. Dans le cadre de l'implantation progressive des grandes lignes de la réforme des politiques forestières, plusieurs adaptations ont été faites à la pièce, mais pour les prochaines années, l'implantation définitive du régime reste un défi pour l'État québécois et pour tous les

intervenants du milieu forestier. Même si le régime forestier tend à enlever la responsabilité de l'aménagement forestier aux entreprises privées pour la donner aux collectivités, il est quand même difficile de concrétiser cette évolution, compte tenu de la disparité des ressources humaines et matérielles, des expertises, des compétences, des priorités et des enjeux entre les différentes régions du Québec. Il est fort probable qu'il subsiste un écart entre la volonté de l'État d'orienter la gestion des forêts publiques et les capacités des régions à traduire ces orientations en réalités. Au sein des nouvelles structures mises en place, le gouvernement devra faire face aux tensions que crée inévitablement le changement et aux pressions externes et internes qui en découleront. Cette réforme marque un tournant important dans la gouvernance des forêts publiques au Québec. Mais l'État est-il allé assez loin? Il fait face à la nécessité d'équilibrer les lobbys industriels et environnementaux, ainsi que les pressions des gouvernements étrangers qui craignent que le développement du secteur forestier québécois ne nuise à leur propre économie. Bien que la réforme administrative parte de la volonté d'améliorer les pratiques de gestion forestière au Québec, l'incidence de cette réforme administrative sur la capacité du MRNF à assumer ses responsabilités et à atteindre les résultats escomptés demeure à surveiller.

Enfin, dans le cadre de la réforme, l'industrie forestière a dû faire plusieurs concessions. Elle veut de grandes quantités de bois et a désormais moins de poids pour faire valoir son point de vue. Affectée qu'elle est par la crise forestière, il serait intéressant de voir la place qu'elle prendra dans le nouveau régime et la mesure de sa capacité à se «réformer» pour devenir plus performante dans le nouveau contexte.

BIBLIOGRAPHIE

- BECKLEY, Thomas M. (1998). «Moving towards consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada», *The Forestry Chronicle*, vol. 74, n° 5, p. 736-744.
- BOUSSON, Emmanuelle (2003). «La gestion forestière intégrée», *Forêt wallonne*, vol. 62, janvier-février, p. 24-29.
- CHIASSON, Guy, Caroline ANDREW et Joanne PERRON (2006). «Développement territorial et forêts: la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 555-572.

- CHIASSON, Guy, Édith LECLERC et Catalina GONZALEZ HILARION (2011). «Le mimétisme forestier en Ontario et au Québec à l'épreuve de la gouvernance», dans Jean-François Savard, Alexandre Brassard et Louis Côté (dir.), *Les relations Québec-Ontario: un destin partagé?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 231-247.
- CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC – CIFQ (2009). «Statistiques, sciage de résineux et de feuillus : pâtes, papiers, cartons et panneaux», <<http://www.cifq.com/documents/file/Statistiques/brochure-statistiques-2009-final.pdf>>.
- DALLAIRE, Jean-François (2009). *La réforme du régime forestier permettrait-elle une gestion durable des forêts?*, Sherbrooke, Centre universitaire de formation en environnement, Université de Sherbrooke.
- DE BLOIS MARTIN, Charles (2002). «Émergence d'une nouvelle économie rurale», dans Rock Côté et Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2003*, Montréal, Fides, p. 241-259.
- DEL DEGAN, MASSÉ ET ASSOCIÉS INC. (2008). *Étude sur les modalités et les impacts du nouveau mode de mise en marché des bois: rapport final présenté au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/forets/evolution/etude-impact-bois.pdf>>.
- DESROSIERS, Renald, Sébastien LEFEBVRE, Patricia MUNOZ et Josée PÂQUET (2010). *Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire: son application dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*, Québec, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.
- LAPLANTE, Robert et Charles PROVOST (2010). *Le cas de Champneuf et l'émergence de la notion de forêt de proximité*, Québec, Institut de recherche en économie contemporaine – IRÉC.
- MESSIER, Christian et Daniel KNEESHAW (1999). «Thinking and acting differently for sustainable management of the boreal forest», *Forestry Chronicle*, vol. 75, n° 6, p. 929-938.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2003). *L'industrie de produits forestiers au Québec*, <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/quebec/quebec-regime-gestion-developpement.jsp>>.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2008). *La forêt québécoise: source d'histoire, porteuse d'avenir*, Québec, MRNF.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2009a). *Cadre de gestion du régime forestier québécois 2008-2013*, <www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/evolution/evolution-cadre-gestion.jsp>.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2009b). *Chiffres clés du Québec forestier 2009*, Québec, MRNF.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2009c). *Une gestion intégrée et régionalisée*, <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/regions/approche/index.jsp>>.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2010a). *Forêts du Québec*, <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/quebec/index.jsp>>.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2010b). *Gestion forestière au Québec*, <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/quebec/quebec-regime-gestion.jsp>>.

MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2010c). *Refonte du régime forestier*, <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/evolution/evolution-refonte-regime.jsp>>.

VAN BODEGOM, Arend Jan, Dieuwke KLAVER, Frank VAN SCHOU BROECK et Olgan VAN DER VALK (2008). *FLEGT beyond T. Exploring the meaning of «Governance» concepts for the FLEGT Process*, Wageningen, Wageningen University and Research Center.

Les territoires forestiers de l'ouest du Québec, entre centre et périphérie

Anne Gilbert

Depuis quelques années, l'ouest du Québec a vu naître une diversité d'initiatives forestières qui sont autant de stratégies d'ajustement à une industrie et un régime forestier en profonde transformation. Elles s'appuient pour plusieurs sur des formes inédites de gouvernance, basées sur l'implication d'acteurs locaux traditionnellement exclus du secteur forestier, qui y insufflent des idées nouvelles tant en ce qui concerne les objectifs poursuivis que les utilisations de la forêt. Certains de ces projets sont des réussites incontestables. D'autres ont eu un succès plus mitigé. Plusieurs facteurs géographiques l'expliquent, parmi lesquels les inégalités dans la dotation en ressources, qu'elles soient forestières ou autres, et les capacités différentes des acteurs individuels et collectifs d'en tirer parti.

Dans ce chapitre, nous tenterons de faire la géographie du milieu dans lequel s'élaborent les nouvelles formes de gouvernance forestière qui font l'objet de notre étude. Nous l'aborderons en tant que **territoire**, c'est-à-dire en portant une attention particulière aux dimensions culturelles, politiques et symboliques qui émanent du rapport vécu à l'espace, de son appropriation. Ce faisant, nous insisterons sur les dynamiques qui animent ses acteurs, sur leurs stratégies, autrement dit, sur leur projet. Plus précisément, nous présenterons les principes actifs qui font de l'Abitibi-Témiscamingue et de l'Outaouais rural des territoires forestiers. En nous inspirant de Fontan, Klein et Tremblay (2005), nous ferons ainsi appel au concept de **capital territorial**.

Construite par analogie avec le concept économique de capital, la notion de capital territorial permet d’approfondir l’idée d’une dotation inégale des différentes régions en ressources, tout en plaçant l’acteur au centre du propos. Elle permet d’appréhender les territoires non seulement comme un ensemble de lieux, aux possibilités plus ou moins grandes au plan de la mise en valeur de la forêt, mais aussi comme le résultat d’une construction sociale complexe, qui reflète les rapports des individus et des groupes de la région à cet espace forestier. Concrètement, dans les cas qui nous intéressent, le capital territorial sera abordé à la fois par le biais de l’**organisation de l’espace régional**, du **patrimoine forestier**, avec ses caractéristiques sur le plan de la matière ligneuse (superficie, composition de la forêt) et des modalités de son exploitation actuelle, et des **compétences** pour gérer ce patrimoine et en tirer profit (les ressources humaines, individuelles et collectives). C’est à leur interface que se situerait le développement des régions en question, qui dépend essentiellement de la capacité des populations sur le territoire de se doter de stratégies leur permettant de mettre en valeur le patrimoine qui est le leur, au sein d’un espace plus ou moins contraignant.

Les deux premières sections du chapitre constituent un profil de chacune de ces dimensions du capital territorial dans les deux régions à l’étude. Nous décrirons d’une part les grands traits de l’organisation de l’espace régional et, d’autre part, l’espace forestier et les lieux de son exploitation ainsi que le profil des populations et des organisations qui l’occupent et l’investissent, ou qui seraient susceptibles de le faire, et par lesquelles se construit effectivement le territoire régional au gré de leur action. Suivra un bref portrait des initiatives de gouvernance locale recensées par le projet, où nous nous attarderons aux acteurs et aux genres d’usage forestier promus. Ces initiatives, qui sont au cœur de notre étude, sont vues comme des lieux privilégiés d’observation du capital territorial à l’œuvre à l’échelle locale. Le texte se terminera sur une réflexion sur les capacités individuelles et collectives de l’appropriation du territoire forestier par les communautés locales dans l’une et l’autre des régions étudiées. La question qui guidera cette discussion est celle de leur éloignement du Québec de base et de leur caractère périphérique comme éléments concourant aux logiques territoriales à l’œuvre. Sans vouloir remettre en doute le fait que les territoires forestiers étudiés ne sont pas autonomes, qu’ils dépendent de centres situés ailleurs, on reconnaîtra néanmoins, dans un contexte de mondialisation, la complexification des rapports entre centres et périphéries. La comparaison entre l’Outaouais et l’Abitibi-Témiscamingue nous semble particulièrement

intéressante sur ce plan : alors que la première, qui, géographiquement, participe beaucoup plus du Québec de base que de la périphérie, partage plusieurs traits de cette dernière, la seconde, pourtant plus éloignée, jouit d'atouts qui atténuent fortement son caractère périphérique, notamment dans ses composantes urbaines. Ces réalités ne seront vraisemblablement pas sans effet sur les initiatives d'appropriation de la forêt qui font l'objet de la présente étude. La conclusion soulignera ainsi l'importance de tenir compte de l'effet de milieu sur les nouvelles formes de gouvernance observées.

1. L'OUTAOUAIS FORESTIER

1.1. La région : la dualité de l'Outaouais

La région de l'Outaouais est située à l'extrême sud-ouest du Québec, entre l'Abitibi-Témiscamingue au nord-ouest, les Laurentides à l'est et l'Ontario au sud. La région est séparée de ce dernier par la rivière des Outaouais. Couvrant une superficie de 34 074 km², elle se compose d'une zone métropolitaine formée de la ville de Gatineau et de la municipalité régionale de comté (MRC) des Collines-de-l'Outaouais, et d'une zone rurale constituée des MRC de La Vallée-de-la-Gatineau, de Papineau et de Pontiac. La figure 3.1 montre la localisation de la région. La colonisation de l'Outaouais date de 1800, et elle est essentiellement liée à l'exploitation forestière (Gaffield, 1994). Comme on le sait, l'histoire régionale sera cependant profondément marquée par le choix de la ville d'Ottawa comme capitale du Canada, choix qui favorisera le développement d'une économie de services, notamment gouvernementaux.

La grande majorité de la population de l'Outaouais, qui était de 315 546 habitants en 2001 et de 347 214 personnes en 2006, habite à Gatineau (ex-Communauté urbaine de l'Outaouais) et à sa périphérie immédiate. Elle travaille essentiellement dans le domaine des services. La population du reste de la région, celle qui nous intéresse dans le cadre du présent projet, dépend davantage de l'exploitation des ressources naturelles, au premier plan la forêt. Cette dualité économique, mais aussi sociale et culturelle, se transpose dans tous les éléments qui composent la région (Berdoulay et Langlois, 1989; Chiasson, 2005; Doucet *et al.*, 2007). Elle affecte les modalités d'appropriation du territoire forestier, fortement soumis à la tension qui oppose les résidents de Gatineau et d'Ottawa, sa voisine, pour qui la forêt constitue d'abord un espace récréatif, et ceux des municipalités rurales, dont elle représente le principal gagne-pain.

Tableau 3.1

**Population et occupation du territoire,
région administrative de l’Outaouais, 2001**

	Superficie	Part de la superficie régionale	Population	Taux de population urbaine
	km ²	%	<i>n</i>	%
Outaouais	30 761,1	100,0	315 546	74,2
<i>L’Outaouais métropolitain</i>				
Communauté urbaine de l’Outaouais	342,3	1,1	226 696	96,9
Les Collines-de-l’Outaouais	2 033,0	6,6	35 188	0,0
<i>L’Outaouais forestier</i>				
La Vallée-de-la-Gatineau	12 467,1	40,5	18 730	22,3
Papineau	2 934,3	9,5	20 367	28,7
Pontiac	12 984,3	42,2	14 565	30,5

Source : Statistique Canada, *Recensement de 2001*, compilation (ISQ, 2005b).

1.2. Les lieux : l’éclatement de l’espace rural

L’Outaouais « forestier¹ », soit les MRC de La Vallée-de-la-Gatineau, de Papineau et de Pontiac, comptait 53 662 habitants au recensement de 2001, soit 17 % de la population de la région 07 (ISQ, 2005b). La grande majorité d’entre eux vivaient en milieu rural, selon la définition de Statistique Canada. La Vallée-de-la-Gatineau a une seule ville d’importance, Maniwaki, dont l’économie est largement soutenue par l’industrie forestière et le tourisme. Elle agit comme centre régional de services et est devenue un centre de décision important dans l’économie forestière régionale (Chiasson *et al.*, 2006). Sa population s’élevait en 2001 à 3 571 personnes. Ailleurs, l’armature urbaine est formée d’un ensemble de plus petits centres, parmi

1. Guy Chiasson, René Blais et Jacques Boucher (2006) ont fait valoir que, depuis quelques décennies, les activités forestières se sont marginalisées dans l’économie régionale de l’Outaouais. Les activités manufacturières (notamment les pâtes et papiers), qui se trouvaient généralement dans la partie plus urbaine de la région, se sont déplacées vers les petits centres périphériques (Maniwaki, Thurso, Fort-Coulonge) à mesure que la fonction publique fédérale prenait plus de place au centre. C’est donc dire que, de plus en plus, la vocation forestière s’est concentrée à la périphérie de la région.

centres urbains, sauf Maniwaki, sont tous localisés le long de la première, soit dans l'axe est-ouest, structuré par la route 148. Ils agissent comme autant de points d'entrée vers un territoire forestier très peu peuplé, surtout dans le Pontiac. Si le réseau des villages et petites villes est un peu plus complexe dans la MRC de Papineau, il n'en reste pas moins fortement orienté vers le sud. En effet, les liens est-ouest sont beaucoup moins développés que les liens nord-sud, que ce soit à l'intérieur de cette MRC ou entre les trois MRC qui forment le territoire forestier à l'étude. Les populations qui l'animent s'en trouvent relativement isolées, ce qui constitue un autre trait caractéristique majeur de la région.

1.3. La forêt : entre industrie forestière et tourisme

Les terrains forestiers de l'Outaouais occupent 27 785 km², soit 81 % du territoire régional. Les forêts publiques formaient, en 2004, 75 % de ce couvert forestier (MRNFP, 2004a). Le territoire est dominé par une forêt feuillue et une forêt mixte couvrant respectivement 43 % et 39 % de la superficie des forêts productives (Bouchard *et al.*, 2006). Les couverts résineux n'occupent que 14 % de la superficie de la région, ce qui en fait une région forestière assez unique au Québec². La plupart des peuplements renferment surtout des feuillus tolérants et des pins, et ces arbres sont relativement jeunes. En effet, les peuplements de moins de 80 ans occupent 57 % de la superficie boisée, ce qui contraste avec les forêts publiques du Québec, qui renferment une plus forte proportion de peuplements mûrs. La jeunesse du peuplement en Outaouais comparativement à ailleurs témoigne d'une forêt exploitée depuis longtemps et de manière répétée.

Cette forêt est au cœur du développement des trois MRC à l'étude, aussi bien en ce qui concerne la production de matière ligneuse que les activités récréotouristiques. La possibilité forestière en territoire public était évaluée à 3 489 382 m³ dans la région en 2006. Au total, 2 689 552 m³ étaient alors attribués, et ce, à 60 % pour des espèces feuillues. L'essentiel de la forêt publique fait l'objet de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) avec le gouvernement. Vingt industriels forestiers étaient signataires de CAAF en Outaouais en 2004, d'après le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF). La région compte 155 aires protégées,

2. Ce peuplement forestier original a notamment permis le développement d'une expertise régionale en matière de recherche sur l'aménagement de la forêt feuillue. Cette expertise se regroupe autour de l'Institut québécois d'aménagement de la forêt feuillue (IQAFF), qui a élu domicile à Ripon, dans la MRC Papineau.

soit 15 % de celles du Québec. Ces aires couvrent 2,9 % de la superficie totale de l'Outaouais. Quant aux forêts privées, qui comptent pour 20 % du territoire, elles apportent aussi une contribution importante à l'industrie forestière dans la région. En 2004-2005, environ 900 400 m³ de bois y ont été récoltés, ce qui diminue d'autant la pression sur la forêt publique. En 2005, 23 % du bois rond consommé par les usines de l'Outaouais provenait des forêts privées.

D'après le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ), 34 usines de transformation du bois étaient présentes en 2004 dans la région. Les scieries dominent l'industrie par leur nombre, avec 29 unités dont 21 sont dans la classe de consommation supérieure à 10 000 m³. Quatre usines de pâtes, papiers et cartons et une usine de panneaux agglomérés formaient alors la filière de production et de transformation de la matière ligneuse en Outaouais. L'imposition de droits américains sur le bois d'œuvre résineux canadien exporté aux États-Unis et la crise forestière foudroyante qui frappe l'ensemble du Québec forestier ont eu d'importantes répercussions sur la rentabilité de ces établissements. Ainsi, plusieurs fermetures temporaires ou permanentes ont déjà eu lieu et d'autres sont à prévoir. De même, des consolidations d'usines sont en voie de réalisation. Ces situations ont provoqué des mises à pied importantes dans certaines localités de la région.

Au total, 5 075 emplois étaient reliés directement à l'industrie forestière dans la région en 2003. Du point de vue de l'économie, l'incidence de ces emplois est majeure pour les trois MRC rurales. Selon l'*Atlas du Canada*, 19 localités en étaient dépendantes en 2001 dans ces MRC, dont quatre extrêmement (entre 60 % et 80 % des revenus d'emploi générés par l'exploitation, la transformation ou la distribution des produits de la forêt) et une uniquement (plus de 80 % des revenus générés par ces activités). Ajoutons que le secteur de la transformation du bois représente 75 % des emplois manufacturiers de la MRC de Papineau. L'industrie de la fabrication du papier fournit à elle seule 2 056 emplois. La plus grande capacité estimative de production est affectée au papier hygiénique. Jusqu'à la crise forestière de 2005, l'Outaouais était la première région au Québec au regard de la capacité estimative des usines de pâtes et papiers. Cependant, comme dans d'autres régions, la crise a fortement changé le paysage industriel forestier en Outaouais. Dans le secteur des pâtes et papiers tout comme dans celui du sciage, nombre d'usines importantes seront fermées (temporairement ou définitivement), alors que d'autres (comme celle de Papiers Fraser à Thurso) seront converties vers des productions autres que le papier ou les panneaux.

Un regard diachronique sur l'activité régionale du secteur de la transformation des produits forestiers confirme sa grande vulnérabilité. Le nombre d'emplois dans la fabrication de produits du bois est passé de 1 605 à 1 404 de 1999 à 2004 ; dans la fabrication du papier, il a fléchi de 2 465 à 2 123 pour la même période. Or, on sait que le mouvement à la baisse ne faisait alors que s'amorcer, puisque c'est à compter de 2005 que la crise industrielle va vraiment s'emballer (MRNF, 2007). Bien que l'industrie forestière demeure un secteur économique important, elle ne peut être considérée comme l'unique moteur du développement local dans nos milieux d'étude. En effet, les retombées de l'industrie ont diminué, ici comme ailleurs au Québec ces dernières années, pour diverses raisons évoquées ailleurs dans cet ouvrage. Les décideurs locaux estiment que l'industrie récréotouristique a de plus en plus d'importance stratégique pour le développement de l'Outaouais. Cette industrie a fourni près de 12 % des emplois régionaux en 2002 (Bouchard *et al.*, 2006). L'Outaouais forestier bénéficie notamment d'un développement important de la villégiature. La présence de lacs de grande taille et le réseau routier forestier bien établi rehaussent le potentiel de la région, et la demande d'emplacements de villégiature se maintient à un niveau élevé. Les activités récréotouristiques reliées à la faune (chasse, pêche, piégeage, observation et autres) représentent aussi un aspect notable de l'utilisation du territoire. Un nombre important de non-résidents les pratiquent. Ils sont accueillis par plus d'une centaine de pourvoies, dont 62 % sont situées sur le territoire public. Parmi celles-ci, 25 % sont à droits exclusifs. Les pourvoies contribuent à la diversification de l'économie locale, particulièrement dans la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau. D'après plusieurs études, il s'agit là d'un secteur qui offre un important potentiel de développement. La principale raison en est la proximité d'un marché non négligeable : la population résidente et touristique de Gatineau et d'Ottawa se chiffre autour du million d'habitants.

1.4. La population : la vulnérabilité des ressources humaines

On ne peut parler du patrimoine forestier sans soulever la question des populations qui le mettront en valeur. À ce chapitre de la population, les trois MRC de l'Outaouais forestier affichent un dynamisme inégal. Celle de Papineau a connu une croissance démographique de 15,9 % entre 1971 et 2001, profitant d'une accessibilité améliorée à la région métropolitaine et, en particulier, de l'apport récent d'urbains qui sont venus gonfler les rangs de ses municipalités (Doucet *et al.*,

2007). Dans La Vallée-de-la-Gatineau, la croissance a été presque nulle (-0,5 %), et elle s'est avérée négative dans la MRC de Pontiac, avec une baisse de 12,7 %. La population est relativement âgée, tant à l'échelle régionale que québécoise. Conséquence directe de l'exode rural, les 18-24 ans et les 24-45 ans ne forment respectivement que 10,5 % et 26,5 % de la population, alors que leurs proportions atteignent 12,7 % et 32,1 % pour l'ensemble de l'Outaouais et 13,1 % et 29,9 % pour l'ensemble du Québec.

Les adultes de l'Outaouais forestier affichent une participation élevée au marché du travail, comme l'attestent les chiffres de 2004, en hausse de plus de deux points de pourcentage pour chacune des trois MRC depuis 2000. À l'exception du Pontiac, les jeunes sont particulièrement bien intégrés à la sphère de l'emploi, avec des taux qui dépassent les 80 % chez les 25-34 ans. La région à l'étude se caractérise donc par une population expérimentée, au plan du travail.

Tableau 3.2

Taux de travailleurs de 25 à 64 ans, Outaouais forestier, selon le groupe d'âge, 2004

	%	Écart 2004/2000
La Vallée-de-la-Gatineau	65,2	2,7
25-34 ans	80,3	6,3
35-44 ans	72,6	-2,2
45-54 ans	73,4	8,7
55-64 ans	38,0	5,4
Papineau	69,0	2,7
25-34 ans	80,4	1,3
35-44 ans	84,1	1,6
45-54 ans	81,4	10,7
55-64 ans	37,1	3,8
Pontiac	60,3	2,3
25-34 ans	67,1	1,0
35-44 ans	71,2	2,6
45-54 ans	66,1	5,5
55-64 ans	37,3	4,6

Source: ISQ, 2006.

Cette expérience n'est toutefois pas associée à de forts niveaux de scolarité. Seulement le tiers des 15 ans et plus a une formation postsecondaire (33,8 %), alors que près de la moitié (48,9 %) n'a pas complété le secondaire. Ces pourcentages varient très peu d'une MRC à l'autre. Des 3 320 personnes qui détiennent un diplôme universitaire, 665 ont une scolarité supérieure au baccalauréat.

Tableau 3.3
Niveau de scolarité, Outaouais forestier, 15 ans et plus, 2001

	La Vallée-de-	Papineau	Pontiac
	la-Gatineau		
	%	%	%
Moins qu'un certificat d'études secondaires	49,3	49,5	47,6
Certificat d'études secondaires	17,3	17,5	16,9
Formation postsecondaire partielle	5,9	5,3	6,6
Certificat ou diplôme d'une école de métiers	11,0	10,9	12,5
Certificat ou diplôme collégial	8,8	8,4	9,9
Certificat ou diplôme universitaire	7,6	8,5	6,5

Source: ISQ, 2003b.

Le fait que l'Outaouais forestier ne peut véritablement s'appuyer, localement, sur aucun établissement postsecondaire constitue un handicap important à ce chapitre. L'Université du Québec en Outaouais (UQO), localisée à Gatineau, a longtemps maintenu une vocation expressément urbaine, tant par sa localisation que par ses orientations. Ses activités d'enseignement dans les trois MRC périphériques de l'Outaouais se résument à l'accès par vidéoconférence depuis Maniwaki à quelques cours de premier cycle annuellement. Et quoi qu'en dise sa mission, un rapide survol de ses programmes montre qu'à quelques exceptions près, tels la Maîtrise en développement régional et un certain nombre de programmes de recherche en voie de consolidation (dont celui qui a donné lieu à notre projet), son intérêt pour les enjeux spécifiques de la mise en valeur des milieux périphériques est resté timide, même s'il s'est montré plus présent récemment (Robitaille *et al.*, 2006). Le Collège de l'Outaouais ne contribue guère davantage au développement des compétences requises par la mise en valeur de la forêt, alors qu'il n'offre aucune formation orientée spécifiquement vers l'exploitation des ressources naturelles et l'aménagement du territoire. Le programme

de Technologie de la géomatique et de cartographie contribue certes à cet objectif, comme celui des biotechnologies, mais la forêt n'en constitue pas l'objet premier, si bien que la région ne peut véritablement compter sur le Collège pour alimenter une activité structurante en la matière.

La capacité de prise en charge de son propre développement par la population régionale est aussi entravée par de hauts taux de dépendance économique. À ce chapitre, l'Outaouais forestier n'affiche pas une très bonne performance : les paiements de transfert gouvernementaux s'élevaient en 2005 à 42,96 \$ par tranche de 100 \$ de revenu d'emploi pour la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau, à 37,17 \$ pour celle de Papineau et à 39,48 \$ pour celle de Pontiac, soit plus que le double de l'ensemble du Québec pour la première. Ces sommes sont relativement constantes depuis 2000, bien que la situation de l'emploi se soit améliorée (ISQ, 2011).

1.5. Les organisations : l'éclatement des structures

Ce portrait du territoire forestier de l'Outaouais serait incomplet sans une présentation, fût-elle brève, des organisations par lesquelles se fera l'arrimage entre la forêt et les ressources humaines à l'échelle de la région. Les MRC sont à ce titre des joueurs importants, tant par leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire que par leur action en matière de développement économique. Celles de l'Outaouais rural ont bénéficié de l'appui de l'Agence de traitement de l'information numérique de l'Outaouais (LATINO), mise sur pied en 1997 pour parfaire la connaissance écologique du territoire. L'agence a suscité divers projets cartographiques, notamment dans Papineau, d'où l'organisme provient au départ, ainsi que dans le Pontiac, où il a participé à diverses initiatives reliées à l'inventaire du patrimoine forestier. LATINO ne semble cependant pas aussi active aujourd'hui que durant la première moitié des années 2000. Par les pouvoirs qu'elles détiennent dans la gestion des terres publiques intramunicipales (TPI), les MRC ont aussi un rôle incontestable. Par exemple, la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau gère, avec le soutien d'un comité multiressources qui comprend 12 membres provenant d'une diversité de secteurs, 146 km² de TPI, soit une possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu de 22 324 m³. Les trois MRC de la région travaillent étroitement avec leurs centres locaux de développement (CLD) respectifs. Ces derniers, de par leur responsabilité de planification de l'action locale liée au développement de l'entrepreneuriat et des entreprises, y compris celles de l'économie

sociale, ainsi que par l'entremise de certains programmes d'aide, ont contribué à renforcer le partenariat entre les divers organismes et à soutenir les efforts de développement non seulement du point de vue économique, mais aussi aux plans social et éducatif. La forêt fait partie de tous les plans d'action. Les CLD disposent dans ce dossier des leviers offerts par la Stratégie de développement économique des régions ressources du gouvernement du Québec, qui renforce leur capacité de soutien aux projets économiques dans les trois MRC de l'Outaouais forestier.

Parmi les autres organisations qui œuvrent dans le domaine de la socioéconomie, on ne peut passer sous silence le rôle structurant des sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), financées par Développement économique Canada. La mission des SADC consiste à stimuler la participation de la collectivité à la prise en charge de son avenir. Au moyen d'activités qui soutiennent la concertation et le partenariat, les SADC amènent la collectivité à s'adapter et à planifier ses besoins en ressources humaines et soutiennent l'entreprise et la création d'emplois par des services financiers et techniques. La SADC Vallée-de-la-Gatineau, qui existe sous diverses appellations depuis 1981, a été particulièrement active dans l'élaboration d'une stratégie de développement touristique, en collaboration avec les partenaires de la Table de développement touristique, organisant un circuit touristique et assurant la présence de la région à plusieurs salons plein air. Cette participation a mené à une prise en charge par le milieu, qui s'est matérialisée par la création de l'organisme Tourisme Vallée-de-la-Gatineau. Plus récemment, la SADC s'est engagée dans le dossier de l'adaptation des commerces au marché de la villégiature, directement liée à la mise en valeur du patrimoine forestier (SADC, s.d.).

Avec ces organisations, l'Outaouais forestier bénéficie certes d'une bonne base institutionnelle susceptible d'être mise à profit pour la mise en valeur de la forêt. Toutefois, l'action strictement locale – à l'échelle des MRC – de ces entités mène à un certain éclatement qui risque de constituer une entrave au développement. De rares structures permettent de contrecarrer cet éclatement. La Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CREO), qui a remplacé en 2004 le Conseil régional de développement, joue ici un rôle de premier plan. La Planification stratégique régionale de l'Outaouais représente une occasion unique de concertation entre les acteurs du développement dans la région, sans compter le leadership qu'elle cherche à assumer en matière de soutien à la mobilisation des communautés

et à la prise en charge de leur développement (CREO, s.d.). Le fait qu'elle gère le Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier du MRNF représente un atout pour le dossier qui nous intéresse. La mobilisation des chefs de file économiques régionaux autour du projet Action concertée de coopération régionale de développement (ACCORD), parrainé par le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation (MDEIE), est une autre démarche qui a permis de développer une action concertée. Le fait que la production et la transformation du bois feuillu est un des deux principaux créneaux d'excellence qui ont été retenus par la région confirme l'importance du secteur forestier dans l'économie régionale.

À une autre échelle, nous nous devons de mentionner l'Agence de mise en valeur des forêts privées outaouaises (AFPO), mise en place en 1996, à qui on doit le Plan de protection et de mise en valeur (PPMV), produit en 2001. Outre une description détaillée du territoire, le PPMV présente les orientations qui ont fait consensus en ce qui concerne la mise en valeur durable des terrains forestiers privés, une analyse des options stratégiques qui s'offraient à leurs propriétaires ainsi qu'un plan d'action sur une période de cinq ans (AFPO, 2001).

2. L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

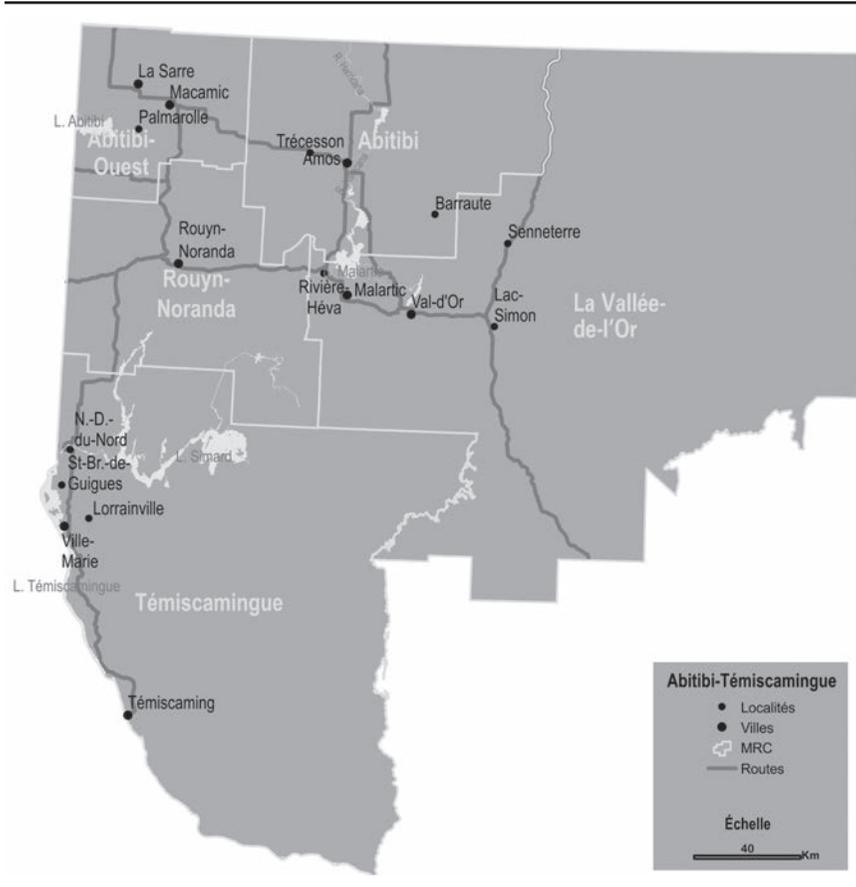
2.1. La région: la nordicité

L'Abitibi-Témiscamingue occupe l'extrémité ouest du Québec. Située au nord de l'Outaouais, elle a elle aussi une frontière commune avec l'Ontario (figure 3.2). La région est non seulement l'une des plus vastes du Québec, avec ses 57 668 km², dont plus de 80 % sont constitués de territoire public, mais aussi l'une de ses plus grandes réserves de ressources naturelles. Éléments déclencheurs de la colonisation de la région au début du siècle, ses ressources, au premier plan la forêt, en conditionnent encore aujourd'hui le développement économique (Vincent, 1995).

On dit de cette région qu'elle est nordique. Elle est pourtant située sous le 49^e parallèle, lequel constitue la frontière sud du Canada, de l'Ontario à la Colombie-Britannique. La distance qui la sépare du Québec de base contribue fortement à sa nordicité, tout comme sa localisation en périphérie des grands circuits d'échange de biens et de personnes du Québec et du reste du Canada.

Figure 3.2

Carte de l'Abitibi-Témiscamingue



2.2. Les lieux: diversité et hiérarchie

L'Abitibi-Témiscamingue compte cinq municipalités régionales de comté, soit les MRC d'Abitibi, d'Abitibi-Ouest, de Rouyn-Noranda, de Témiscamingue et de Vallée-de-l'Or. Sa population s'élevait à 146 097 habitants au recensement de 2001 (ISQ, 2005a), avant de fléchir à 144 835 en 2006. La densité de 2,5 habitants par kilomètre carré est une des plus faibles au Québec. La population n'est cependant pas aussi dispersée qu'on pourrait le croire. Elle se concentre le long de trois grands axes qui correspondent aux grandes étapes

Tableau 3.4

Population et occupation du territoire, région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue, 2001

	Superficie	Part de la superficie régionale	Population	Taux de population urbaine
	km ²	%	n	%
Abitibi-Témiscamingue	57 668,6	100,0	146 097	54,8
Abitibi	7 673,5	13,3	24 613	46,4
Abitibi-Ouest	3 333,4	5,8	21 984	39,2
Rouyn-Noranda	5 991,8	10,4	39 621	59,7
Témiscamingue	16 401,8	28,4	17 504	26,3
Vallée-de-l'Or	24 268,0	42,1	42 375	75,0

Source: ISQ, 2005a.

du peuplement. Chacune de ces grandes lignes de peuplement a un caractère propre et, de ce fait, présente une certaine homogénéité (Boileau et Dumont, 1979, p. 64). Au Témiscamingue, plus ancien, à vocation forestière et agricole, s'opposent un Abitibi rural, le long de l'axe Senneterre-La Sarre, de part et d'autre de la voie ferrée transcontinentale, et un Abitibi davantage urbanisé et industrialisé, entre Val-d'Or et Rouyn-Noranda, plus au sud.

Quelques villes dominent largement les activités régionales depuis plusieurs années déjà (Boileau et Dumont, 1979, p. 120-121). Rouyn-Noranda, Val-d'Or, Amos et La Sarre n'abritaient en 2001 qu'à peine la moitié de la population de la région, mais leur influence réelle est beaucoup plus grande que le laisse présager leur poids démographique. L'influence de Rouyn-Noranda et de Val-d'Or s'étend à toute la région, au gré d'un réseau complexe de liens de dépendance et de complémentarité tant infrarégionaux qu'avec le reste du Québec. À un cran inférieur, Amos, La Sarre et Ville-Marie au Témiscamingue, situées aux extrémités du territoire, jouent un rôle de relais entre leur zone d'influence et les deux principaux centres que sont Rouyn-Noranda et Val-d'Or. Excentrée, la ville de Témiscamingue est pour sa part tout autant tournée vers l'Ontario que vers le Québec. L'espace régional est ainsi morcelé en aires d'influence plus ou moins grandes selon la ville. Sa structuration autour de capitales régionales relativement fortes n'en confère pas moins à la région des avantages indéniables comparativement à l'Outaouais forestier.

2.3. La forêt omniprésente

La forêt occupe 54 784 km², soit près de 85 % du territoire régional. Les forêts publiques forment 89 % de ce territoire (MRNFP, 2004b). L'ensemble des terrains forestiers productifs accessibles se compose d'environ 36 % de peuplements résineux, 35 % de peuplements mixtes et 23 % de peuplements feuillus, alors que 6 % de la superficie est sans couvert ou en régénération (Bouchard *et al.*, 2006). L'Abitibi est couverte par la forêt boréale. Les forêts mixtes et les feuillus se retrouvent au Témiscamingue. La majorité des peuplements forestiers de la région sont exploitables. Les peuplements de moins de 60 ans occupent 46 % de la superficie de la forêt publique. La possibilité forestière est évaluée par le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) à 7 888 090 m³ en 2006, le volume autorisé étant de 6 853 486 m³. Selon l'organisme, 29 industriels forestiers étaient signataires d'un CAAF en 2004. En 2004-2005, environ 499 100 m³ de bois ont été récoltés sur les forêts privées, soit la moitié de la quantité récoltée en Outaouais. En 2005, seulement 8 % du bois rond consommé par les usines de la région provenait des forêts privées. La région compte 194 aires protégées, qui forment environ 4,2 % de la superficie régionale. L'Abitibi-Témiscamingue bénéficiant de la démarche gouvernementale visant à atteindre l'objectif de protéger 8 % du territoire québécois d'ici 2008, la superficie de ses aires protégées devrait augmenter au cours des prochaines années.

Le CIFQ recense, en 2004, 28 scieries dans la région, dont 20 dans la classe des 10 000 m³ et plus (d'après les données du MRNF), des nombres qui sont en chute libre dans le présent contexte de crise forestière. L'Abitibi-Témiscamingue compte aussi deux usines de pâtes, papiers et cartons, trois usines de placage et contreplaqués et trois usines de panneaux agglomérés. Le contentieux avec les États-Unis évoqué plus haut a eu un impact majeur sur la rentabilité de plusieurs de ces établissements. La région a connu de nombreuses fermetures, dont certaines définitives.

L'omniprésence de la forêt a une grande influence sur le profil de l'emploi. Plus de 35 municipalités en seraient dépendantes en 2001, dont cinq extrêmement (entre 60 % et 80 % des revenus d'emploi générés par l'exploitation, la transformation ou la distribution des produits de la forêt) et cinq uniquement (plus de 80 % des revenus générés par ces activités), comme en témoigne l'*Atlas du Canada*. La région comptait un total de 5 486 emplois liés à l'industrie forestière en 2003 (CIFQ, d'après des chiffres du MRNFP de 2004). L'industrie des produits du bois de première transformation offrait 2 988 de ces emplois et la fabrication du papier 1 170, soit un

profil assez différent de celui de l'Outaouais. Le nombre d'emplois en forêt – autour de 1 300 emplois – était toutefois sensiblement le même dans les deux régions. Des données sur le marché du travail tirées de l'édition 2006-2007 du Tableau de bord de l'Abitibi-Témiscamingue nous indiquent que, globalement, l'emploi dans le secteur forestier, déjà inférieur en nombre par rapport aux données de 1999, a baissé depuis, à la suite de pressions très fortes exercées par la conjoncture actuelle sur l'emploi forestier, surtout dans le domaine de la foresterie et de l'exploitation forestière (OAT, 2007). La région mise sur le développement de nouveaux créneaux tels que les systèmes de construction en bois, un créneau d'excellence où la région est à l'avant-garde (voir le projet ACCORD). Cependant, la capacité de production des usines étant déjà supérieure aux approvisionnements, les possibilités d'expansion de la première transformation sont limitées.

Comme ailleurs au Québec, le récréotourisme est vu ici comme un moyen d'atténuer l'impact des soubresauts de l'industrie forestière (Bouchard *et al.*, 2006). Il a généré des retombées économiques de 154 millions de dollars dans la région en 2002. Le prélèvement faunique (la chasse et la pêche notamment) représente une activité importante, quoiqu'en baisse. La majorité des adeptes préfèrent le territoire libre aux pourvoiries, réserves fauniques ou autres territoires fauniques structurés. Le MRNF attribue cette préférence à la proximité du territoire libre des agglomérations et à sa gratuité. La villégiature génère aussi une activité économique locale significative. Les 6 527 chalets présents sur le territoire en 2003 représentent une valeur immobilière non négligeable. Enfin, la motoneige attire annuellement plus de 6 400 touristes de l'extérieur de la région, dont 4 900 de l'extérieur du Québec. Le territoire public joue un rôle majeur dans la pratique de la motoneige en soutenant une grande partie du réseau de sentiers et en conférant une certaine stabilité aux tracés. Bref, la forêt génère une activité économique importante, même si elle est soumise aux fluctuations du marché. Ici comme dans l'Outaouais, l'industrie forestière doit composer avec les occupants et utilisateurs du territoire public, notamment les communautés autochtones et les amateurs de récréotourisme, ainsi qu'avec le fait que de vastes territoires sont destinés à devenir des aires protégées. Parmi les défis relevés par le MRNF, la superposition de droits et de statuts de toute nature se révèle un enjeu fort complexe : la superficie de l'ensemble des droits et statuts consentis sur le territoire de la région totalise plus de 130 000 km², soit le double de la superficie de la région, auxquels s'ajoutent les droits linéaires tels que les sentiers de motoneige

(Bouchard *et al.*, 2006). Des choix doivent donc être faits pour permettre la cohabitation des usages et l'utilisation du territoire au meilleur escient, compte tenu des capacités de la population.

2.4. La population : un potentiel inégal au plan du capital humain

Sur ce plan, le dynamisme de la population varie beaucoup d'un milieu à l'autre. Alors que la croissance a été assez soutenue de 1971 à 2001 à Rouyn-Noranda (6,1 %), en Abitibi (6,5 %) et surtout dans la Vallée-de-l'Or (24,1 %), elle s'est avérée négative au Témiscamingue (-7,2 %) et dans Abitibi-Ouest (-17,8 %). Contre toute attente, les pyramides d'âge y sont cependant relativement semblables d'une MRC à l'autre. Partout, en effet, la population est relativement jeune, du moins dans le contexte québécois. Elle compte en moyenne 19,9 % de jeunes de moins de 15 ans, comparativement à 17,8 pour l'ensemble du Québec. Les 15-24 ans et les 24-45 ans forment respectivement 13,6 % et 29,7 % de la population, la région se situant dans les moyennes provinciales. La région présente ainsi un profil démographique plus favorable que celui de l'Outaouais forestier.

Les adultes de la région ont une participation au marché du travail qui dépasse partout les 65 %. Les écarts entre 2000 et 2004 révèlent une situation différente d'une MRC à l'autre. Alors que la participation a connu une hausse assez marquée dans trois MRC, notamment à Rouyn-Noranda, elle n'a guère augmenté dans les deux autres, soit dans la Vallée-de-l'Or et au Témiscamingue. Ce sont les jeunes qui semblent les plus vulnérables dans ces deux MRC, les travailleurs plus âgés tirant mieux leur épingle du jeu. Ailleurs, les jeunes voient leur place se consolider dans le domaine de l'emploi, ce qui constitue sans contredit un autre atout important pour ces milieux.

Les niveaux de scolarité sont supérieurs à ceux de l'Outaouais forestier. Plus de 41,5 % des 15 ans et plus ont une formation post-secondaire, un pourcentage équivalent (42,6 %) à celui de ceux qui n'ont pas complété le secondaire. En 2001, l'Abitibi-Témiscamingue comptait 12 120 diplômés universitaires, auxquels s'ajoutaient 13 330 diplômés du collégial. Rouyn-Noranda est ici particulièrement avantagée, tant sur le plan des nombres que des pourcentages. Le Témiscamingue peut aussi compter sur une population assez éduquée. Ailleurs, les niveaux de scolarité sont plus bas, effet de l'éloignement des lieux de formation postsecondaire.

Tableau 3.5

Taux de travailleurs de 25 à 64 ans, Abitibi-Témiscamingue, selon le groupe d'âge, 2004

	%	Écart 2004/2000
Abitibi	69,4	2,4
25-34 ans	75,7	4,0
35-44 ans	76,2	2,9
45-54 ans	75,6	4,8
55-64 ans	44,7	4,3
Abitibi-Ouest	69,4	3,4
25-34 ans	75,7	9,1
35-44 ans	76,2	3,7
45-54 ans	75,6	2,3
55-64 ans	44,7	6,8
Vallée-de-l'Or	65,0	0,4
25-34 ans	70,8	-0,1
35-44 ans	72,7	1,4
45-54 ans	69,1	0,4
55-64 ans	40,7	6,1
Rouyn-Noranda	71,7	4,1
25-34 ans	81,5	7,0
35-44 ans	78,6	2,1
45-54 ans	79,7	8,3
55-64 ans	40,5	7,9
Témiscamingue	67,5	-0,7
25-34 ans	72,9	-3,1
35-44 ans	76,9	2,0
45-54 ans	72,0	-0,8
55-64 ans	41,1	3,9

Source: ISQ, 2007.

L'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) est un acteur dynamique du développement local et régional depuis 30 ans. Elle offre aujourd'hui ses services dans une diversité de domaines d'enseignement, dont plusieurs sont en lien direct avec les objectifs de diversification économique de la région. Le secteur minier est au centre de ses activités d'enseignement et de recherche. Deux chaires

Tableau 3.6
Niveau de scolarité, Abitibi-Témiscamingue, 15 ans et plus, 2001

	Abitibi	Abitibi-Ouest	Rouyn-Noranda	Témiscamingue	Vallée-de-l'Or
	%	%	%	%	%
Moins qu'un certificat d'études secondaires	41,8	49,3	38,6	41,4	43,7
Certificat d'études secondaires	16,8	14,6	15,2	14,5	17,3
Formation postsecondaire partielle	7,7	5,6	8,4	7,1	6,7
Certificat ou diplôme d'une école de métiers	13,7	12,9	10,8	14,0	11,6
Certificat ou diplôme collégial	10,0	10,4	13,2	13,5	10,7
Certificat ou diplôme universitaire	10,0	7,2	13,7	9,6	9,9

Source : ISQ, 2003a.

de recherche se préoccupent d'aménagement forestier durable, dont une qui s'insère dans une structure interuniversitaire et interdisciplinaire qui contribue au rayonnement de l'institution. La Forêt d'enseignement et de recherche du lac Duparquet figure parmi les ressources de l'université. La Chaire Desjardins en développement des petites collectivités participe aussi à la prise en charge de la forêt par la population locale, en favorisant la réflexion sur le coopératisme et l'économie sociale ainsi que sur des modèles novateurs de développement. Les activités de l'UQAT se concentrent à Rouyn-Noranda et Val-d'Or; l'Université a également des centres d'activités dans les autres pôles urbains de la région. Des efforts ont été faits pour augmenter les activités à Val-d'Or, notamment par la construction d'un pavillon destiné à la formation autochtone. Le Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue est un autre artisan de la mise en valeur du milieu. Ses trois campus d'enseignement régulier, situés aussi à Rouyn-Noranda, Amos et Val-d'Or, ainsi que ses centres de formation continue de Ville-Marie et de La Sarre offrent un enseignement collégial sur place à la population des différentes composantes de la région, sans compter une utilisation assez poussée des technologies de l'enseignement à distance. Le Cégep offre un programme spécialisé dans le domaine forestier, qui comprend une expérience pratique et rémunérée en milieu de travail. Ce programme n'est cependant offert qu'au campus principal, à Rouyn-Noranda. De toute évidence, la décentralisation de l'enseignement supérieur, réclamée à hauts cris par les élites des secteurs plus périphériques de la région, y constitue encore aujourd'hui un enjeu important (Vincent, 1995, p. 547 et suivantes).

La capacité de prise en charge de son développement par la population régionale ne s'en révèle pas moins meilleure en Abitibi-Témiscamingue que dans l'Outaouais forestier. En attestent les taux inférieurs de dépendance économique: les paiements de transfert gouvernementaux ne dépassent pas 25 \$ par tranche de 100 \$ de revenu d'emploi pour les trois MRC de Rouyn-Noranda, Abitibi et Vallée-de-l'Or. Cette relativement bonne santé de l'économie régionale s'explique sans doute en partie par la remontée du secteur minier régional dans une conjoncture de demande forte en minéraux. La situation est un peu moins bonne dans les composantes plus rurales de la région. En Abitibi-Ouest et au Témiscamingue, les paiements de transfert gouvernementaux s'élèvent à 32,41 \$ et 27,73 \$ par tranche de 100 \$ de revenu. Dans ce dernier cas, ils sont en hausse par rapport à ce qu'ils étaient en 2000 (ISQ, 2011).

2.5. Les organisations : une intégration à faire

L'Observatoire de l'Abitibi-Témiscamingue constitue un lieu unique d'information sur la région. Créé au printemps 2000, il collige en son centre de documentation les recherches, études et statistiques portant sur la région, qu'il résume, vulgarise et diffuse par ailleurs sous différents formats. Ses portraits régionaux, remis à jour périodiquement, couvrent une trentaine de thématiques allant de l'économie à la ruralité en passant par les transports et l'agriculture. Le *Bulletin de l'Observatoire*, publié chaque mois, traite régulièrement d'enjeux forestiers, et l'organisme est à mettre en place un atlas de l'Abitibi-Témiscamingue sur Internet. L'Observatoire organise des colloques et autres forums, offre des formations. Bref, il contribue activement à une meilleure compréhension des problématiques régionales. Il alimente les nombreux organismes de la région, dont les cinq MRC, joueurs clés en matière d'aménagement du territoire. Celles-ci sont notamment responsables de la gestion des lots intra-municipaux de leur territoire respectif, par l'entremise des conventions d'aménagement forestier (CvAF). Elles gèrent le Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier (volet 2). Certaines d'entre elles se sont dotées de services spécifiques dans le domaine. Le Service Forêt de la MRC d'Abitibi travaille de pair avec le Comité consultatif Forêt de la MRC. Comme dans l'Outaouais, les MRC collaborent étroitement avec les centres locaux de développement (CLD). Au Témiscamingue, la Société de développement du Témiscamingue, à laquelle participe aussi la Société d'aide au développement des collectivités du Témiscamingue (SADCT), assure leur synergie. Ici comme ailleurs dans la région, la forêt est au centre des préoccupations. Le Témiscamingue compte aussi sa propre agence de mise en valeur des forêts privées, le reste du territoire régional étant couvert par l'Agence régionale de mise en valeur des forêts privées de l'Abitibi. Outre l'élaboration, la mise en valeur et le suivi d'un plan de protection et de mise en valeur (PPMV) de la forêt privée, ces agences ont la responsabilité d'administrer l'aide gouvernementale pour la réalisation de travaux en forêt privée.

L'Abitibi-Témiscamingue se démarque par la présence de structures régionales fortes. La Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue (CREAT) permet de doter les acteurs du territoire d'une vision commune du développement, tout en étant l'interlocuteur privilégié du gouvernement du Québec pour la région. On lui doit l'élaboration du Plan stratégique de développement de l'Abitibi-Témiscamingue 2007-2011, qui a permis de réitérer la volonté des intervenants de faire de la forêt « valorisée autant à l'état naturel

que transformé» un des principaux enjeux du développement régional (CREAT, 2007, p. 2). Deux de ses organes jouent un rôle important dans ce dossier. La Commission forestière régionale de l'Abitibi-Témiscamingue, entièrement formée de personnes représentatives des différents milieux liés à la forêt, a pour mission de lancer et de coordonner, en concertation, les actions régionales pour son développement et sa mise en valeur. L'élaboration du Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) fait partie de son mandat. La Commission sur la ruralité élabore pour sa part des stratégies qui favorisent l'intégration des actions touchant le développement forestier à celles qui concernent les autres dimensions du développement économique, social et culturel. La CREAT gère le Programme de participation régionale à la valorisation des forêts, qui découle des mesures retenues par le MRNF pour atténuer la baisse de la possibilité ligneuse. Ce programme comprend trois champs : la planification, l'éducation et le transfert technologique, et la gestion (CREAT, 2007). L'Entente sur l'aménagement forestier durable, visant les partenariats de recherche dans le domaine, y compris les activités de transfert, est aussi sous sa responsabilité. Enfin, la Table régionale d'orientation en gestion intégrée des ressources du milieu forestier, placée aussi sous l'égide de la CREAT, est un autre lieu de concertation des intervenants de la région interpellés par l'aménagement des forêts : les titulaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF), les associations fauniques, les associations récréotouristiques, les associations environnementales, les MRC, les ministères et les conseils de bande autochtones.

L'Association forestière de l'Abitibi-Témiscamingue (AFAT) est un autre acteur important en matière d'aménagement forestier. Elle regroupe plus de 800 membres provenant d'univers variés, qui s'intéressent à de multiples facettes de la mise en valeur de la forêt. L'AFAT offre une plate-forme unique d'échange et de concertation. Ses activités éducatives, offertes par l'entremise du Centre éducatif forestier du lac Joannès, en font un acteur incontournable de la sensibilisation du public aux enjeux forestiers. À la fin de 2003, l'AFAT a pris la direction d'un vaste exercice d'élaboration d'une stratégie d'aménagement forestier sur 10 ans, qui comprend les travaux sylvicoles prioritaires à effectuer et les modalités de leur mise en œuvre. Pour sa part, la Coopérative de développement régional (CDR) de l'Abitibi-Témiscamingue n'a pas été sans effet sur le démarrage de nouvelles coopératives dans le domaine forestier, tout en soutenant leurs échanges avec les coopératives existant dans d'autres secteurs et leur

concertation avec les différents organismes de développement de la région. Sur un autre registre, Solidarité rurale Abitibi-Témiscamingue (SORAT), qui compte une centaine de membres individuels et corporatifs, anime une réflexion collective sur le devenir des municipalités les plus périphériques de la région, dont plusieurs fondent leur avenir sur le développement de projets liés à la forêt.

3. PORTRAITS DE LA GOUVERNANCE LOCALE FORESTIÈRE

Une première démarche de recherche a permis de recenser dans ces deux régions une cinquantaine d'initiatives où les acteurs locaux prenaient une part active à la gouvernance de la forêt³. Ces projets sont autant de lieux privilégiés pour l'observation du capital territorial à l'œuvre. Nous en brossons ici le portrait à grands traits. L'analyse retiendra plus précisément deux dimensions de ces initiatives : le type d'acteurs impliqués ainsi que le genre d'usage forestier promu. Cette première analyse viendra préparer le terrain pour une lecture plus fine d'un nombre plus restreint de projets, lecture qui fera l'objet des chapitres à venir.

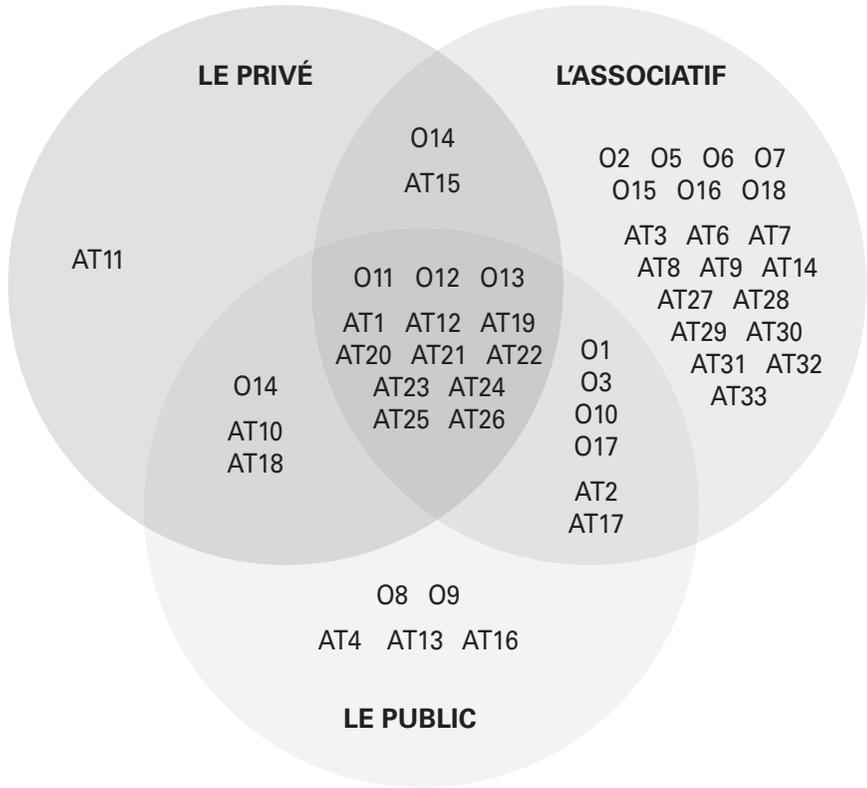
3.1. Les acteurs : l'engagement des secteurs associatif et public

Comme on l'a vu au chapitre 1, le régime forestier québécois a toujours fait une large place aux grands industriels dans l'aménagement, alors que le rôle de l'État comme régulateur s'est accru d'une période à l'autre (Blais et Chiasson, 2005). Alors que ce couple État-industrie continue de jouer un rôle central dans la gestion du patrimoine forestier public, un regard rapide sur la figure 3.3 suffit pour constater une certaine diversification des acteurs impliqués à l'échelle locale. Dans cette figure, l'ensemble des initiatives recensées sont classées selon qu'elles relèvent du secteur privé, du secteur public local ou du secteur associatif. Les initiatives provenant de l'Abitibi-Témiscamingue sont identifiées par un code qui commence par un AT, alors que celles de l'Outaouais ont un code commençant par un O.

3. Ce relevé a été réalisé en 2004-2005 par l'équipe du projet, avec l'appui de divers organismes publics de la région. S'il s'avère probablement assez complet eu égard aux initiatives relevant des secteurs public et associatif, il ne l'est peut-être pas autant en ce qui concerne celles qui n'engagent que le secteur privé, lesquelles sont peut-être méconnues de nos informateurs.

Figure 3.3

Les acteurs de la gouvernance locale forestière



Un premier examen de la figure 3.3 révèle que près de la moitié des initiatives recensées associent des acteurs d'au moins deux secteurs. C'est le cas de neuf des 18 initiatives de l'Outaouais et de 14 des 32 initiatives de l'Abitibi-Témiscamingue. Pour l'Outaouais, trois de ces initiatives (des GIR dans les trois cas) associent les trois secteurs (privé, public et associatif) tandis que 10 initiatives témiscabitiennes (GIR et autres tables de concertation) font elles aussi appel à des acteurs provenant de ces trois secteurs. Cela donne à penser que la logique du partenariat intersectoriel, déjà annoncée au tournant des années 1990 par nombre de travaux en développement régional (Dommergues, 1988; Gagnon et Klein, 1991), est en train de s'enraciner dans la gouvernance forestière locale.

Il est intéressant d'observer qu'une très large majorité de ces projets (15 sur 18 en Outaouais ; 25 sur 32 en Abitibi) peuvent compter sur une contribution du secteur associatif. Quelquefois en solo – c'est notamment le cas des coopératives forestières – ou avec le secteur privé – l'Institut québécois d'aménagement de la forêt feuillue (IQAFF) émane par exemple d'une telle collaboration (projet O14) –, mais le plus souvent avec des partenaires publics, le secteur associatif, qui était assez largement absent de la gestion traditionnelle des forêts, s'investit donc davantage dans ce domaine de l'économie. C'est ainsi, par exemple, que le milieu municipal, deux zones d'exploitation contrôlée (ZEC), un club de motoneige, la Première Nation Kitigan Zibi Anistunaby, la Société sylvicole de la Haute-Gatineau et l'IQAFF se sont associés pour fonder la Corporation de la Forêt de l'Aigle, une organisation assez unique mise en place en 1996 pour harmoniser la conservation et la mise en valeur des ressources de cette forêt (projet O1) (Chiasson *et al.*, 2005), ou que plusieurs partenaires publics – 5 CLD, la SADC, Développement économique Canada (DEC), le Conseil régional de développement de l'Outaouais (CRDO) et L'ATINO – se sont unis au Centre d'interprétation de la géologie du Grenville pour élaborer une stratégie de protection et de mise en valeur des attraits naturels de l'Outaouais (projet O10). La Table d'harmonisation du Parc de Plaisance (projet O17) est née d'un même type de collaboration du monde associatif et des pouvoirs publics. Pour citer un autre exemple outaouais, le Centre Saint-Jean-Bosco et le Pavillon du Parc ont formé avec la collaboration de la Vallée-de-la-Gatineau un nouvel instrument pour favoriser l'intégration sur le marché du travail des personnes handicapées : la Coopérative de solidarité les Ateliers Boirec (projet O3). La collaboration de municipalités avec des comités de citoyens, comme c'est le cas pour Ressources Faniel, dont le conseil est formé de conseillers municipaux et de résidents des deux municipalités de Fabre et de Laniel (projet AT2), ainsi que pour le projet Dalfo (AT17) à D'Alembert, en Abitibi-Témiscamingue, s'inscrit dans la même perspective.

En revanche, un seul des 50 projets recensés est porté par le secteur privé local. Il s'agit du Réseau Trans-For Abitibi-Ouest, né avec le soutien du Centre local de développement d'Abitibi-Ouest, qui regroupe divers entrepreneurs de la région menant des projets de deuxième et troisième transformation du bois. Cette absence du secteur privé surprend d'autant plus que celui-ci continue toujours de jouer un rôle central dans le « jardinage » de la forêt des régions périphériques du Québec. Elle témoigne peut-être de la faiblesse du capital financier local dans des milieux jusqu'ici dominés par la grande entreprise. Elle pourrait toutefois traduire aussi la capacité du secteur

public et du secteur associatif d'agir en appui ou en relais au capital et à l'action privée (Bataïni, 2004; Comeau *et al.*, 2001). Le secteur associatif et le secteur public semblent avoir, seuls ou en partenariat, un rôle significatif à jouer sur le plan de l'économie locale.

Ces premiers éléments d'analyse doivent certes être interprétés avec prudence. Ils laissent tout de même supposer la présence d'un capital territorial qui se traduit par des tentatives de gouvernance des forêts locales faisant appel à des acteurs auparavant absents de la gestion forestière et à des logiques d'action complexes du fait qu'elles s'alignent sur la gouvernance intersectorielle.

3.2. Les usages

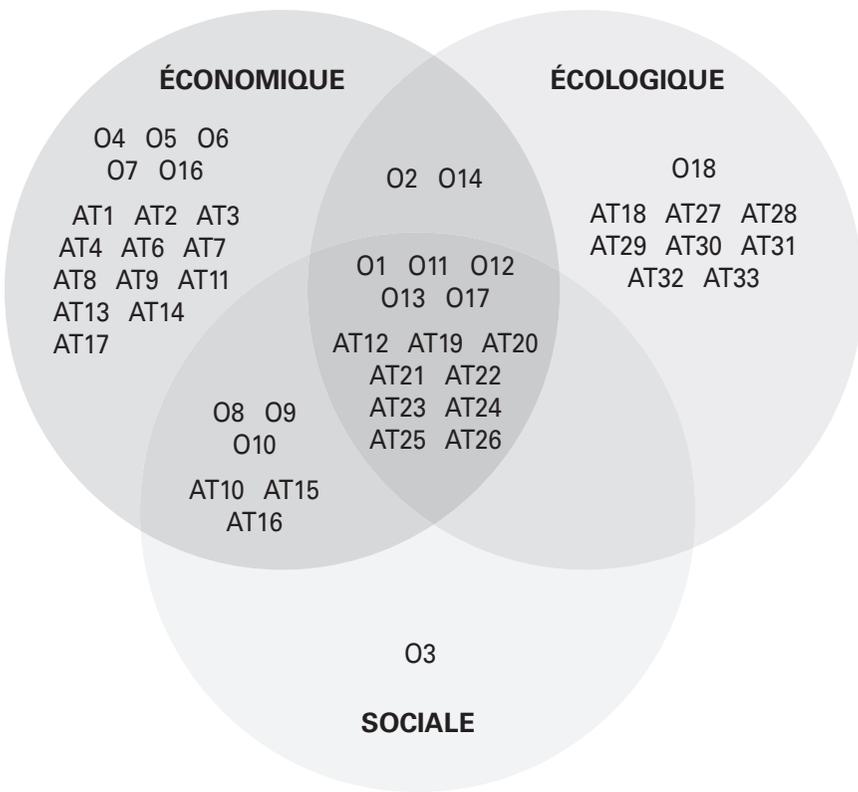
La fonction économique est au cœur des initiatives de gouvernance locale de la forêt recensées. Que ces initiatives viennent « d'en haut » ou « d'en bas », pour reprendre une expression d'usage dans le vocabulaire des études du développement, l'exploitation de la matière ligneuse reliée à la récolte du bois reste l'enjeu premier de la plupart des projets. Mais d'autres usages s'imposent peu à peu, qui dépassent la stricte fonction de production de richesse, fût-elle collective, et d'emploi grâce au bois. Le rôle social de la forêt émane de projets qui font de l'usage collectif, notamment à des fins récréotouristiques, le but à atteindre. L'insertion sociale de travailleurs vulnérables en ce qui concerne l'accès à l'emploi participe aussi de la fonction sociale de la forêt. La protection environnementale, la conservation et le développement durable renvoient pour leur part à la fonction écologique de la forêt. On les a aussi observés dans les initiatives étudiées.

L'examen préliminaire de la figure 3.4 révèle que plusieurs des 50 projets inventoriés remplissent simultanément ces trois fonctions. C'est le cas, entre autres, des nombreuses tables de concertation mises en place à l'échelle locale et régionale et d'autres GIR, qui visent la coordination des utilisations de la forêt. La préoccupation écologique – dans des milieux dont plusieurs sont pourtant touchés par la crise de l'industrie forestière – est un autre trait marquant de ce portrait. Elle est notamment visible en Abitibi-Témiscamingue, où plusieurs associations de propriétaires de lacs ont vu le jour au cours des dernières années, dans le souci commun de préserver le paysage, de lutter contre l'érosion des berges ou d'assurer la qualité de l'eau. La Forêt d'enseignement et de recherche du lac Duparquet (projet AT18) est une initiative qui vise l'aménagement écosystémique de la forêt locale. Menée conjointement par des acteurs du secteur privé et du secteur public, elle reflète la transformation qui s'opère dans les mentalités. L'association des fonctions écologique et économique

caractéristique de l'IQAFF (projet O14) est d'autant plus intéressante qu'elle vise l'optimisation de la valeur socioéconomique de la forêt par l'utilisation et le transfert technologique des connaissances disponibles ainsi que par la participation à des activités de recherche et développement. Quant à la Coopérative d'aménagement forestier Sylvami (projet O2), elle concilie la récolte du bois et l'aménagement faunique, en forêt publique et privée.

Figure 3.4

Les fonctions des initiatives locales de gouvernance forestière



En revanche, la fonction sociale est quasi absente du tableau. Seule la Coopérative de solidarité les Ateliers Boirec (projet O3), qui vise l'intégration sur le marché du travail des personnes affectées d'un handicap, y figure. On ne saurait trop s'en surprendre, car la fonction sociale résulte probablement d'une classification des projets

davantage orientée sur les fonctions immédiates que sur les retombées inhérentes à la prise en charge locale des forêts en région périphérique, qui ont une forte portée sociale. À ce chapitre, il faut noter les projets à vocation récréative et touristique qui sont à l'interface du social et de l'économique : pistes cyclables, sentiers d'interprétation et autres, destinés à la fois aux populations locales et aux visiteurs. Ces projets restent toutefois peu nombreux dans les deux régions à l'étude, compte tenu de l'intérêt pour le développement récréotouristique manifesté par les acteurs locaux dans les divers contextes de planification socioterritoriale.

Bref, ce regard, même rapide, sur les usages promus de la forêt témoigne d'une certaine continuité avec le modèle dit industriel, avec la domination de la fonction économique. Mais il révèle en même temps une mutation dans les utilisations qui sont privilégiées. On peut en effet parler de signes de plus en plus évidents d'une conceptualisation autre de la forêt, qui voit la nécessité de sa préservation pour les générations futures, dans une optique de développement durable. Il reste à voir si les projets qui vont dans cette direction ont le succès escompté, s'ils sont les signes d'une véritable transformation du rapport de la périphérie québécoise à sa forêt.

4. LES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES

Notre projet explore les façons dont les organisations engagées dans ces différentes initiatives ont mobilisé le patrimoine forestier et le capital humain, ainsi que le potentiel offert par l'organisation de l'espace régional. Nous cherchons à savoir comment les acteurs locaux ont travaillé ensemble à la mise en valeur de ces éléments du capital territorial et si les logiques d'intervention qu'ils ont privilégiées convergent dans leur finalité. Notre postulat, inspiré de Fontan, Klein et Tremblay (2005), est en effet que l'appropriation politique, sociale et économique de l'espace local et régional, autrement dit, sa consolidation comme territoire, dépend de leur capacité de créer de la cohésion sociale. Leur capacité d'articuler positivement les liens sociaux existants, celle de jouer sur la coopération et la compétition, celle de créer des formes de gouvernance permettant que les initiatives en cours favorisent le plus grand nombre et non seulement quelques secteurs ou individus privilégiés, voilà autant d'éléments nécessaires à une dynamique porteuse d'avenir pour les collectivités. L'idée de capital territorial évoque donc non seulement un ensemble de ressources dont on peut tirer parti, mais aussi des conditions intangibles, qui seront mises en lumière dans les chapitres qui suivent.

Avant de les présenter eu égard aux différents projets analysés, il nous semble toutefois essentiel de rappeler un dernier trait marquant de la géographie des deux régions étudiées : leur éloignement du Québec de base ou, si on veut, leur caractère périphérique. Or, en plus de la diversité du territoire régional qui vient d'être évoquée, les collectivités à l'étude ne sont pas touchées également par la vulnérabilité qui caractérise la périphérie.

Le concept de périphérie peut être défini de plusieurs façons. Le point de vue géographique, qui domine, renvoie à la distance des grands centres métropolitains (Polèse et Shearmur, 2002) et à ses effets sur l'accès aux grands marchés. On associe aussi souvent la périphérie aux types de productions qui la caractérisent pour parler de régions ressources. En effet, les économies des périphéries, notamment québécoises, tout en ne pouvant compter sur une ville d'importance et en étant éloignées des grands marchés, sont dominées par l'exploitation des ressources, surtout forestières, mais aussi minières et halieutiques. Comme il s'agit de productions déclassées et peu porteuses de valeur ajoutée, la croissance de ces régions est faible, sinon négative. Dans la dernière section du présent chapitre, nous prenons comme point de départ cette notion de périphérie pour réfléchir sur le capital forestier des deux régions à l'étude et pour en évaluer le potentiel dans le contexte de l'élaboration des nouvelles formes de gouvernance forestière locale recensées. Cette réflexion portera sur ces deux dimensions premières de leur caractère périphérique, soit leur éloignement du Québec de base et leur dépendance à l'égard de la forêt. Elle permettra de souligner les enjeux reliés à l'éloignement du milieu d'étude, mais aussi et surtout de révéler la nature plurielle de la périphérie.

4.1. L'éloignement du Québec de base

L'Outaouais est souvent présenté comme une des régions intermédiaires du Québec, voire comme une région du Québec de base. Elle compte en effet sur une métropole importante, Gatineau, une des villes qui démontrent la plus forte croissance au Québec, sans parler de la jeunesse de sa population. La région aurait de ce fait un avantage certain sur l'Abitibi-Témiscamingue, qui, du point de vue géographique, non seulement ne compte aucune ville qui ait le statut de métropole, mais est aussi localisée à plusieurs centaines de kilomètres de Montréal et des autres grandes villes du sud du Québec. Il s'agit certes d'une donnée incontournable, qui ne peut rester sans effet sur les initiatives forestières. Mais elle n'est peut-être pas aussi centrale qu'elle le semble au premier abord. Deux facteurs incitent

en effet à relativiser son incidence. Le premier relève de la reconversion territoriale en cours, dont les nouvelles formes de gouvernance forestière sont une des expressions : le fait que l'acteur social, localisé, est devenu un protagoniste aussi important que l'acteur privé ou public dans l'économie contemporaine porte à croire que l'éloignement des lieux de la prise de décision traditionnelle, grandes villes et capitales, perd de son importance comme facteur de développement. D'autres membres de l'équipe préciseront cette problématique. L'autre, sur lequel nous ajouterons ici quelques mots, découle des caractères mêmes de l'organisation régionale décrite plus haut.

En effet, la dualité de l'Outaouais est une réalité sur laquelle on ne peut trop insister pour bien comprendre les dynamiques à l'œuvre. L'Outaouais forestier est irrémédiablement périphérique, si on reprend la définition de Polèse et Shearmur (2002) : ses villes sont toutes situées, sauf pour celles de la MRC de Papineau, à plus d'une heure de distance d'une métropole. C'est notamment le cas de Maniwaki, le plus important centre urbain de La Vallée-de-la-Gatineau, un haut lieu de la prise en charge forestière, ou encore de Portage-du-Fort, à l'extrême ouest de la région. Le fait que ces villes sont mal reliées les unes aux autres représente un facteur supplémentaire d'éloignement, qui en accentue le caractère périphérique. Ainsi, la région, en apparence favorisée par sa situation, se voit néanmoins limitée du point de vue des échanges. Au contraire, l'Abitibi-Témiscamingue l'est moins que ne le laisse supposer sa localisation excentrée par rapport au Québec de base. La forte complémentarité qui réunit ses centres urbains et les réseaux étroits de liens qui les réunissent à la faveur d'une hiérarchie urbaine bien développée, ainsi que les échanges qu'entretiennent ces principales villes avec les métropoles du reste du Québec et de l'Ontario voisine, désenclavent en effet la région. Toutes les localités n'échappent cependant pas au même degré à la périphérie. La hiérarchie urbaine se caractérise par plusieurs niveaux, depuis Rouyn-Noranda et Val-d'Or au sommet, dont le secteur tertiaire ne supporte aucune comparaison. À un cran inférieur, Amos, La Sarre et Ville-Marie sont aussi trois places centrales qui offrent des services à la population environnante, tout en servant de traits d'union avec les deux grands centres, Rouyn-Noranda et Val-d'Or. À un troisième niveau, c'est-à-dire à la base de la pyramide urbaine, des villes comme Malartic et Senneterre, ou encore les centres forestiers de Témiscaming et Lebel-sur-Quévillon, très excentrés, ont un rayonnement beaucoup plus limité. À la périphérie de la périphérie, pour reprendre une expression qui sera utilisée ailleurs dans cet ouvrage, il leur sera plus difficile de tirer les ficelles nécessaires pour assurer à leurs initiatives forestières le succès attendu.

4.2. La dépendance de la forêt

La forêt est au cœur du développement des deux régions à l'étude. Les profils qui viennent d'être présentés l'attestent. En effet, les localités rurales de l'Outaouais et de l'Abitibi-Témiscamingue sont nombreuses à être fortement rattachées à l'activité forestière, ce qui en fait des milieux dits dépendants de la forêt. Ces communautés seraient ainsi fragiles.

La notion de communauté dépendante de la forêt ne fait pas l'objet d'une définition unanime, comme le soulignent Bouthillier *et al.* (2000). Plusieurs insistent sur la concentration de l'emploi dans les secteurs économiques reliés à la forêt, quoiqu'ici, plusieurs études distinguent les communautés axées sur les activités sylvicoles des communautés centrées sur la transformation du bois. Les activités de récolte et d'aménagement forestier induisent en effet des traits différents de celles du sciage ou de la production papetière. Les activités récréotouristiques engendrent par ailleurs un type de dépendance particulier (Beckley, 1998). Les communautés dépendantes de la forêt peuvent aussi se définir en fonction des relations sociales qui y existent. Dans cette optique, on insiste moins sur le contexte occupationnel lui-même que sur les proximités sociales qu'il suscite. La communauté dépendante se conçoit alors comme un groupe de personnes qui partagent un genre de vie et qui en tirent une identité. Les populations des localités dépendantes de la forêt seraient ainsi unies par un même rapport au territoire et par des intérêts communs eu égard à celui-ci. Bref, elles seraient des lieux propices à l'élaboration des projets assurant son développement durable.

Cette perspective moins avilissante sur les régions ressources et sur la périphérie permet de voir d'un autre œil les éléments du capital humain des deux régions à l'étude, évoqués plus haut. En nous ramenant aux capacités des communautés de saisir les occasions qui se présentent ou à en créer de nouvelles ou, si on veut, à leur capital humain, elles nuancent le point de vue selon lequel elles seraient immuablement périphériques. L'Outaouais forestier compte sur un fort taux d'activité de sa population, ce qui en fait une population expérimentée. L'Abitibi-Témiscamingue s'appuie pour sa part sur sa jeunesse ainsi que sur son degré de scolarisation relativement élevé, quoiqu'on ne puisse passer sous silence l'hétérogénéité de la région du point des ressources humaines. S'opposent ici l'Abitibi et le Témiscamingue ruraux et la composante plus urbaine de la région. Du point de vue du couple centre-périphérie, celle-ci présenterait en effet deux milieux assez différents. Le fait que les organisations

régionales autour desquelles s'élaborent plusieurs des projets de reconversion forestière se concentrent dans la seconde ajoute au déséquilibre.

CONCLUSION

Ce portrait de l'Outaouais forestier et de l'Abitibi-Témiscamingue décrit le cadre dans lequel se sont élaborées les nouvelles formes de gouvernance forestière qui sont au centre de notre étude. Ce cadre comprend à la fois un ensemble de ressources, forestières et humaines, ainsi que des organisations, créatrices de liens entre les acteurs. Il constitue la scène où s'élaborent les actions qui ont mené aux multiples projets que la recherche a recensés et analysés.

Cette scène est le lieu d'initiatives fort diverses, tant en ce qui concerne les objectifs visés que les utilisations de la forêt. S'y rencontrent et s'y confrontent différentes stratégies, certaines plus porteuses que d'autres. Les modalités de la prise en charge de la forêt, de ce que nous appelons la création d'un territoire forestier, prennent des formes différentes d'un projet à l'autre. Le capital territorial varie selon le milieu. Le patrimoine forestier est loin d'être aussi avantageux partout, sans compter les capacités des collectivités locales de l'actualiser. Les organisations autour desquelles se crée de la cohésion sociale et se construit la mobilisation sont une source de différences importantes entre les diverses composantes de la région. Bref, les conditions de l'appropriation de l'espace diffèrent. La diversité liée aux conditions géographiques particulières des différentes composantes de l'ouest du Québec est un des éléments qui conditionnent les stratégies qui sont privilégiées par les acteurs locaux. À notre avis, elle explique aussi en partie leur succès ou leur échec. Le concept de capital territorial a l'avantage de montrer le rôle joué par le potentiel des ressources dans la prise en charge du développement par les acteurs locaux, et surtout l'atout que représente leur combinaison dans des milieux particuliers.

Les analyses qui suivent illustrent le fait que les dynamiques territoriales à l'œuvre dans le domaine forestier reposent sur de multiples facteurs, pour plusieurs intangibles. La géographie ne peut donc suffire à elle seule à saisir en quoi elles sont porteuses d'avenir pour les localités engagées dans de nouvelles formes de gouvernance forestière. Elle n'en constitue pas moins un élément à considérer dans la réflexion qu'elles suscitent quant à leur contribution à la reconversion de l'économie régionale.

BIBLIOGRAPHIE⁴

- AGENCE RÉGIONALE DE MISE EN VALEUR DES FORÊTS PRIVÉES OUTAOUAISES – AFPO (2001). « Introduction », *Plan de protection et de mise en valeur*, Cantley, AFPO, <<http://www.afpo.ca/PPMV/Introduction.pdf>>.
- BATAÏNI, Sophie-Hélène (2004). « L'interaction des dynamiques individuelles et collectives dans le processus de développement territorial », *Revue d'économie urbaine et régionale*, n° 5, p. 713-736.
- BECKLEY, Thomas M. (1998). « Moving towards consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forest in Canada », *The Forestry Chronicle*, vol. 74, n° 5, p. 736-744.
- BERDOULAY, Vincent et André LANGLOIS (1989). « Organisation sociospatiale et structuration régionale de l'Outaouais », *Les Cahiers de géographie du Québec*, vol. 33, n° 89, p. 165-178.
- BLAIS, René et Guy CHIASSON (2005). « L'écoumène forestier canadien. État, techniques et communautés. L'appropriation difficile du territoire », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BOILEAU, Gilles et Monique DUMONT (1979). *L'Abitibi-Témiscamingue*, Québec, Ministère des Communications.
- BOUCHARD, Éric, Laval DESROSIERS et Miguel HERRERO (2006). *Portrait territorial – Outaouais*, Québec, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune.
- BOUTHILLIER, Luc, Mario CARRIER, Serge CÔTÉ et Jean DÉSY (2000). « Viabilité des communautés dépendantes de la forêt », dans Mario Carrier et Serge Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux : éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 245-297.
- CHIASSON, Guy (2005). « L'attractivité des territoires dans un contexte de mondialisation: quel espoir pour les milieux ruraux? », dans Jean-Charles Lollier, Lionel Prigent et Hervé Thouément (dir.), *Les nouveaux facteurs d'attractivité dans le jeu de la mondialisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 131-142.
- CHIASSON, Guy, René BLAIS et Jacques L. BOUCHER (2006). « La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance: le cas de l'Outaouais », *Géocarrefour*, vol. 81, n° 2, p. 113-120.

4. Outre ces références, nous avons consulté les sites Web des organisations mentionnées dans le texte pour les informations touchant à leur mission, à leurs activités, à leurs membres. Cette collecte d'information s'est faite en juillet 2007 pour l'Outaouais et en janvier 2008 pour l'Abitibi-Témiscamingue. Les données sur la forêt proviennent, sauf indication contraire, du site Web du ministère des Ressources naturelles et de la Faune et celles qui portent sur les populations, de celui de l'Institut de la statistique du Québec. La carte de l'Atlas national du Canada représentant les communautés dépendantes de la forêt en 2001 a aussi été utilisée.

- CHIASSON, Guy, Jacques L. BOUCHER et Thibault MARTIN (2005). «La forêt plurielle: nouveau mode de gestion et d'utilisation de la forêt, le cas de la Forêt de l'Aigle», *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 6, n° 2.
- COMEAU, Yvan, Louis FAVREAU, Benoît LÉVESQUE et Marguerite MENDELL (2001). *Emploi, économie sociale et développement local: les nouvelles filières*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE – CREAT (2007). *Plan stratégique de développement de l'Abitibi-Témiscamingue, 2007-2011*, Amos, CREAT.
- CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS DE L'OUTAOUAIS – CREO (s.d.). «Planification stratégique régionale», <<http://www.cre-o.qc.ca/planification-strategique-regionale/index.php>>.
- DOMMERGUES, Pierre (dir.) (1988). *La société de partenariat: économie-territoire et revitalisation régionale aux États-Unis et en France*, Paris, Afnor-Anthropos.
- DOUCET, Chantale, Louis FAVREAU et Martin ROBITAILLE (dir.) (2007). *L'Outaouais, une région qui gagne et qui perd: enjeux démographiques et économiques*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, CRDC, CRDT-UQQ, ARUC-ISDC.
- FONTAN, Jean-Marc, Juan-Luis KLEIN et Diane-Gabrielle TREMBLAY (2005). *Innovation socioterritoriale et reconversion économique: le cas de Montréal*, Paris, L'Harmattan.
- GAFFIELD, Chad (dir.) (1994). *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- GAGNON, Christiane et Juan-Luis KLEIN (1991). «Le partenariat dans le développement local: tendances actuelles et perspectives de changement social», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, p. 239-255.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2003a). «Population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité atteint, région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue, 2001 », <http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/recens2001_08/scolarite08/niveauscol08.htm>.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2003b). «Population de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité atteint, région administrative de l'Outaouais, 2001 », <http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/recens2001_07/scolarite07/niveauscol07.htm>.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2005a). «Population et occupation du territoire, région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue, 2001 », <http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/recens2001_08/population08/occupter08.htm>.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2005b). «Population et occupation du territoire, région administrative de l'Outaouais, 2001 », <http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/recens2001_07/population07/occupter07.htm>.

- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2006). «Taux de travailleurs de 25-64 ans, selon le groupe d'âge, MRC et territoire équivalent de l'Outaouais, 2000-2004», <http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/profil07/societe/marche_trav/indicat/taux_trav_sexe_mrc07.htm>.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2007). «Taux de travailleurs de 25-64 ans, selon le groupe d'âge, MRC et territoire équivalent de l'Abitibi-Témiscamingue, 2000-2004», <http://www.stat.gouv.qc.ca/regions/profils/profil08/societe/marche_trav/indicat/taux_trav_sexe_mrc08.htm>.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC – ISQ (2011). «Rapport de dépendance économique selon le sexe, par municipalité régionale de comté (MRC) et territoire équivalent (TE), ainsi que l'ensemble du Québec», <http://www.bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/p_afch_tabl_clie?p_no_client_cie = FR&p_param_id_raprt = 191>.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES, DE LA FAUNE ET DES PARCS – MRNFP (2004a). *Portrait forestier de la région de l'Outaouais (07)*, Document d'information sur la gestion de la forêt publique, Gatineau, Direction régionale de l'Outaouais, MRNFP.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES, DE LA FAUNE ET DES PARCS – MRNFP (2004b). *Portrait forestier des régions de l'Abiti-Témiscamingue et du Nord-du-Québec*, Document d'information sur la gestion de la forêt publique, Rouyn-Noranda, Direction régionale de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec, MRNFP.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2007). *Ressources et industrie forestières: portrait statistique, édition 2007*, Québec, MRNF.
- OBSERVATOIRE DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE – OAT (2010). «Les portraits de la région, version abrégée – Les ressources forestières», <http://www.observat.qc.ca/documents/publications/abrege_ressources_forestieres_2010.pdf>.
- POLÈSE, Mario et Richard SHEARMUR (2002). *La périphérie face à l'économie du savoir: la dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique/INRS-Urbanisation, Culture et Société et Institut canadien de recherche sur le développement régional.
- ROBITAILLE, Martin, Guy CHIASSON et Jean-François SIMARD (dir.) (2006). *L'Outaouais, au carrefour des modèles de développement*, Gatineau, CRDC et CRDT, Université du Québec en Outaouais.
- SOCIÉTÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DES COLLECTIVITÉS VALLÉE-DE-LA-GATINEAU – SADC (s.d.). «La villégiature dans la Vallée-de-la-Gatineau: un créneau porteur», <<http://www.sadc-vg.ca/index.php/developpement-local/le-marche-de-la-villegiature>>.
- VINCENT, Odette (dir.) (1995). *Histoire de l'Abitibi-Témiscamingue*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

DEUXIÈME
PARTIE

LES ÉTUDES
DE CAS SELON
DIFFÉRENTES
MODALITÉS DE
GOUVERNANCE

Les tables de concertation de gestion intégrée des ressources forestières

Est-ce que les GIR gouvernent ?

Édith Leclerc et Caroline Andrew

La seule existence de tables de concertation dans le milieu forestier est une démonstration éloquent de la crise du modèle traditionnel de gestion des forêts au Québec. Auparavant, le modèle dominant en gestion des forêts voulait que les compagnies privées et le gouvernement soient considérés comme les seuls acteurs partenariaux « naturels » (Howlett, 2001). Les communautés locales (Blais et Chiasson, 2005), tout comme les groupes d'intérêts particuliers – par exemple ceux qui œuvrent dans le récréotourisme et les Premières Nations (Chiasson *et al.*, 2005) –, ne s'imaginaient pas avoir une emprise directe dans la gestion forestière. Le passage d'un modèle à l'autre, qui nous sert de contexte, serait entre autres caractérisé par la participation de ces « nouveaux » acteurs à la gestion forestière. En effet, depuis peu de temps, de nouvelles formes de gestion répondent à ces groupes qui réclament le droit de participer à la gestion des forêts. C'est pourquoi nous entendons étudier les premières formes des tables de gestion intégrée des ressources (GIR), afin de souligner les nouveaux principes de gestion des forêts qu'elles sous-tendent et qui symbolisent, selon l'hypothèse retenue, une volonté globale de se doter d'outils pour sortir de l'ancien modèle. Nous posons notre regard sur ces nouvelles structures de concertation, signe du

renouvellement – ou non – de la gouvernance forestière. Dans ce chapitre, nous proposons donc une analyse contrastée de l'expérience de deux tables de concertation de type GIR pour mieux saisir la portée de celles-ci en matière de gouvernance de la forêt québécoise. Cette analyse vise à mieux comprendre, au regard des facteurs qui influent sur leur fonctionnement, la capacité des tables à s'imposer comme une nouvelle forme de gouvernance en soi.

Si la GIR était, au moment de l'étude, un modèle relativement émergent, elle s'impose d'elle-même et devient partie intégrante de la structure de gouvernance forestière depuis l'adoption de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier en avril 2010. Dans ce chapitre, nous nous attarderons exclusivement aux premières formes de GIR, puisque les formes les plus récentes, elles, mériteront qu'on les examine une par une pour en saisir toute la portée. L'étude des tables de concertation dans ce secteur particulier permet d'illustrer ce que nous entendons par « nouveau système de gouvernance ». Le milieu forestier n'échappe effectivement pas à cette réalité de la nouvelle gouvernance qui se dessine de manière globale (Kooiman, 2003 ; Stoker, 1998). Dans le domaine de la gestion, l'idée de gouvernance implique notamment la croissance et le développement de nouveaux espaces de pouvoir à caractère polycentrique (Juillet et Andrew, 1999 ; Marchand-Tonel et Simoulin, 2004 ; Stoker, 1998). Les premières formes de gestion ont tenté de réunir différents acteurs dans un même endroit, dans le but explicite de générer une collaboration. Si les objectifs et résultats de cette collaboration entre acteurs peuvent être multiples, les manières d'aborder les liens entre l'inclusion des acteurs, leur participation et leur collaboration le sont aussi. Découlent-elles d'un processus de démocratie délibérative, ou plutôt d'échanges d'information, de construction de confiance mutuelle et du capital social, ou encore d'une animation constructive en fonction d'un objectif réalisable précis ?

Ces questions sont en partie abordées par Rachel Parker (2007), dans son étude sur les réseaux locaux dans le secteur de la haute technologie en Scandinavie. Cette auteure démontre que tous les réseaux ne doivent pas nécessairement être considérés comme des manifestations de la gouvernance. Pour elle, la gouvernance en réseau (*network governance*) implique une capacité de gouverner, c'est-à-dire une capacité réelle de faire converger l'action des participants vers un même objectif. En l'absence d'une telle capacité de gouverner, les réseaux sont tout simplement des lieux de rencontre et de contact, de simples réseaux (*just networks*). Dans ce chapitre, en nous appuyant sur cette distinction, nous nous engagerons sur la voie

analytique de manière à caractériser le phénomène de la participation et celui de la collaboration comme outil d'une gouvernance renouvelée ou non, en fonction de l'étude de l'organisation de deux tables de gestion intégrée des ressources dans le milieu forestier : la Table de gestion intégrée des ressources forestières 71-21-04 (Table GIR 71-21-04), en Outaouais, dans un premier temps ; puis la Table de gestion intégrée des ressources forestières de Rouyn-Noranda (Table GIR de RN), en Abitibi-Témiscamingue.

1. LES TABLES DE CONCERTATION, UNE NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE

Les tables de concertation sont d'usage fréquent au Québec, particulièrement dans les secteurs où l'action publique dépend d'une multitude d'acteurs. Elles sont normalement organisées par rapport à un espace concrètement délimité par des frontières juridiques (ville, région, quartier) ou des champs d'activité spécifiques (santé mentale, logement abordable). Les acteurs interpellés sont souvent fonction, eux aussi, d'un secteur d'activité lié à un espace géographique très défini ou encore sont choisis selon une activité précise ou particulière (Pasquier *et al.*, 2007). L'usage de ces tables au Québec est souvent associé à la combinaison d'une grande organisation ou d'un établissement, tel qu'un ministère, et d'une forte mobilisation de la société civile par l'entremise de groupes de pression, d'organisations non gouvernementales, de groupements citoyens ou encore d'entreprises (Duchastel, 2004). Cet usage est aussi lié à une transformation du rôle et de la place de l'État central, qui devient accompagnateur de l'action publique (D. Bourque, 2008 ; Lascoumes et Le Galès, 2007). Au Québec, la prolifération des tables de concertation a cours dans une multitude de domaines, ce qui s'expliquerait par une combinaison des fortes pressions par la base et des changements organisationnels par le haut. Ce double mouvement de transformation de l'action publique, vers le haut et vers le bas, permettrait l'ouverture à la concertation.

La gouvernance comme modèle de gestion constitue une avenue explicative à ces mécanismes de concertation, en ce sens qu'elle s'intéresse à l'articulation du pouvoir au niveau horizontal, contrairement aux études traditionnelles en gestion et en politique, qui la conçoivent plutôt dans sa perspective verticale (Cardinal et Andrew, 2001). Ainsi, par *gouvernance*, nous entendons *l'assemblage des conditions et des règles d'un amalgame complexe d'acteurs visant une action collective concertée au regard d'un problème public* (Stoker, 1998).

Au-delà de cette vision, la perspective de Parker sur la gouvernance implique que l'amalgame d'acteurs et d'institutions agit de façon à « diriger, établir les orientations et influencer les comportements » (Parker, 2007, p. 114, traduction libre). Cela n'est pas sans évoquer ce que Gilles L. Bourque (2000) et d'autres qualifient de modèle québécois de développement. La gouvernance et le modèle québécois de développement sont deux notions qui donnent à penser que le développement, et en particulier le développement des politiques sociales, résulte d'un compromis social entre logiques sociales et acteurs sociaux « qui ne peut être élaboré par un [seul] ingénieur social qui se situerait en extériorité à la société » (Lévesque, 2000, p. viii).

Ainsi, la naissance des tables de concertation est essentiellement attribuée aux critiques faites à l'égard du modèle du tout-à-l'État (Cardinal et Andrew, 2001 ; Lascoumes et Le Galès, 2007 ; Parker, 2007) et est rendue possible, entre autres, par la déconcentration des services de l'État et le transfert de pouvoirs d'une échelle à une autre (Lemieux, 2001). C'est, à notre sens, une des avenues explicatives pour l'émergence des nouveaux systèmes de gouvernance, dont les tables de concertation semblent être une manifestation. Par ailleurs, les nouveaux espaces décisionnels sont de nouveaux lieux de pouvoir qui se caractérisent, entre autres, par une dévolution de compétences de l'État-nation vers des instances périphériques. Ces instances décentralisées, par exemple les tables de concertation, gravitent autour de l'État central à divers degrés (Lemieux, 2001) et s'inscrivent dans cette nouvelle structure institutionnelle. Toutefois, ce mouvement de changement d'échelle de la gouvernance (McGuirk, 2007) ne peut caractériser à lui seul la nouvelle gouvernance. La réorganisation administrative des secteurs d'activité permet certes l'intégration d'un nouveau réseau d'acteurs, mais ces acteurs doivent aussi investir la nouvelle structure. En ce sens, le renouvellement de l'action publique par l'intégration du réseau d'acteurs aux nouvelles logiques institutionnelles s'inscrit tout à fait dans l'approche par le territoire, même si l'intégration n'est que partielle (Offner, 2006). C'est donc dans la perspective de l'affaiblissement de l'État-nation et de la décentralisation que l'ordre politique se recompose aux échelles infranationales, entre autres, par des formes de pouvoir concertées.

La gouvernance au moyen de mécanismes de concertation se manifeste difficilement dans un système dirigé uniquement par l'État central (Parker, 2007) ; selon Jouve (2004), la dissolution du rapport de pouvoir central permet par exemple aux échelles infranationales

de devenir des lieux privilégiés de gouverne. La création de ces nouveaux lieux permettrait aux échelles infranationales de devenir des espaces privilégiés pour la médiation entre les intérêts (Hamel, 1998). Ce nouveau rôle pour les échelles infranationales s'est vu renforcé par la revalorisation du pouvoir local dans les initiatives de partenariat et de collaboration, promue tant par les institutions et les organismes internationaux que par les acteurs eux-mêmes. Ainsi, la décentralisation se veut un des facteurs facilitant l'émergence des tables de concertation aux échelons infranationaux, mais la concertation découle aussi d'un investissement des acteurs de ces nouveaux espaces. C'est ce double mouvement qu'il a été possible d'observer au cours de notre étude. Les tables de concertation dans le milieu forestier étaient alors un phénomène relativement récent, et l'application des théories relatives à la gouvernance et aux réseaux n'a guère servi, jusqu'à maintenant, à observer ce phénomène.

2. LES TABLES DE CONCERTATION DANS LE MILIEU FORESTIER

Le contexte forestier dans lequel s'inscrivent les premières formes de GIR était régi selon un modèle centralisé. Cela signifiait que l'État central attribuait des contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF), dédiés aux entreprises qui étaient pratiquement les seuls utilisateurs reconnus par l'État (Beckley, 1998; Guertin et Bouthillier, 1997), dans un partenariat quasi exclusif (Howlett et Rayner, 2001). L'application de pratiques de concertation multipartites dans le milieu forestier révèle un enracinement beaucoup plus profond dans une crise de gestion des forêts. Dans ce modèle, la population fut souvent confrontée à des faits accomplis, ce qui a créé des tensions sociales (Godard et Salles, 1991). Il en découle que la principale activité forestière a été la récolte du bois, les autres activités, comme la chasse, la pêche, la trappe et la villégiature, n'étant que relativement peu reconnues et se passant en marge de la législation forestière (Blais et Chiasson, 2005; Hayter, 2003; Parkins, 2006). L'impasse se traduit donc par l'incapacité de l'État à représenter la diversité des intérêts sociaux, ce qui crée des tensions, notamment entre les deux extrêmes, d'un côté les tenants d'une exploitation (aussi bien industrielle qu'artisanale) et de l'autre, ceux qui prônent une rationalisation écologique (Hayter, 2003; Houde et Sandberg, 2003). Bref, alors que les usages et les intérêts se diversifient, le modèle centralisé tarde à les reconnaître.

C'est autour des années 1990 que de nouvelles approches en matière de gestion forestière se développent (Burton *et al.*, 2003 ; Hayter, 2003 ; Howlett, 2001). Celles-ci misent sur la réactualisation des forces décisionnelles par la création d'un espace de négociation entre les intérêts, grâce au rapprochement entre les formes étatiques de gestion et les revendications éclatées des acteurs. Si ce rapprochement engendre une certaine complexité dans la planification ainsi que dans l'organisation des activités forestières et polarise les débats (Howlett, 2001), il force tout de même la transformation des logiques qui sous-tendent la gestion forestière. En effet, les nouvelles approches se traduisent par une certaine redistribution du pouvoir de gouverner sur les ressources naturelles entre les acteurs, grâce à une redéfinition des espaces de gouvernance.

Au Québec, les premières formes d'institutionnalisation des tables de concertation datent de 2001, avec la modification de la Loi sur les forêts (Chiasson *et al.*, 2006). Par cette réforme, le gouvernement du Québec oblige les titulaires de CAAF à créer des mécanismes permettant aux autres usagers et intérêts forestiers de se prononcer sur les projets d'aménagement. C'est à ce moment d'ailleurs qu'émergent bon nombre de comités conseillers ou « aviseurs » au Québec. Ces comités généralement pilotés par l'industrie forestière se sont caractérisés par une formule d'échange d'information de l'industrie vers les autres usagers. Ce qui se révélait, semble-t-il, insuffisant, puisque certains de ces comités « aviseurs » se sont transformés pour devenir des tables de gestion intégrée de la ressource (tables GIR)¹. La naissance de ces tables GIR, dans le milieu forestier du moins, instaure effectivement ce nouveau principe, celui de rassembler les acteurs dans une perspective décisionnelle plutôt que consultative ou informationnelle.

En effet, pour ceux qui ont réfléchi aux bases de la gestion intégrée (Gauthier, 2005 ; MEF et MRN, 1998 ; Stein *et al.*, 1997), les tables GIR deviennent des espaces de recherche de consensus, sur une petite échelle, entre les divers usages et intérêts regroupés sur un territoire forestier. L'implantation des tables GIR dans le milieu forestier indique une certaine volonté de résoudre les tensions entre utilisateurs pour atténuer les conflits d'utilisation que connaît le milieu forestier. L'existence des tables GIR est en soi intéressante pour ce qu'elle indique sur la nature et l'état de la crise forestière et, par conséquent, sur les nouvelles façons envisagées pour y faire face.

1. Pour observer cette transition, voir Marin (2004) et Leclerc (2008), qui analysent, la première le comité aviseur, la seconde la Table GIR à Rouyn-Noranda.

Dans le milieu forestier, la mise en place de tables de concertation de type GIR repose sur l'idée d'une meilleure représentation des porteurs d'intérêts (*stakeholders*) (Chiasson *et al.*, 2006 ; McGurk *et al.*, 2006). Celles-ci s'inscrivent comme un lieu de médiation de ces intérêts et représentent un espace de rencontre de l'ensemble des possibilités de solutions. L'idée qui sous-tend les tables de concertation n'est pas l'existence d'une solution parfaite qui va plaire à tout le monde, mais plutôt la recherche d'un consensus acceptable pour l'ensemble des acteurs ou des intérêts. Ce qui rend acceptable le consensus, c'est le fait que tous les participants représentent des intérêts divers, mais qu'ils ont aussi un intérêt réel et commun auquel ils peuvent accéder ; celui de voir le projet de concertation débiter, continuer, voire être mené à terme. La concertation et le consensus sont rendus possibles par la négociation des intérêts propres des porteurs d'intérêts. La possibilité d'obtenir un compromis repose sur le fait qu'une fois que l'ensemble des intérêts se sont manifestés, les participants, désirant la poursuite du projet, seront en mesure de chercher un compromis (Parkins, 2006). De ce jeu d'interactions et de tractations des intérêts naît une volonté commune de chercher un compromis acceptable à tous. Comme l'explique Parker :

The network structure develops goals that override the goals of individual group members [...] In a network structure, members come together because they realize that working individually has not worked. Although participants each have their own individual perspective, these perspectives are reformulated into a new overarching goal or set of goals. Members begin to see themselves as one small piece of a larger whole (Parker, 2007, p. 117-118).

Ceci ne veut certainement pas dire que tous les participants partagent les mêmes intérêts, loin de là. À tout le moins, les pôles les plus antagonistes n'ont pas la même vision de ce que devraient être les actions prioritaires à mener et les gestes à poser au regard des enjeux. À cet égard, Parker (2007) avance que la mise en place de réseaux de divers intérêts est « un processus qui produit le même rendement que le gouvernement » (*ibid.*, p. 118, traduction libre) à l'égard des décisions. Ainsi, pour cette auteure, les caractéristiques intrinsèques à la mise en réseaux des acteurs sont 1) la relation sociale qu'ils entretiennent et qui les lie ; 2) la décentralisation partagée du pouvoir décisionnel ; 3) le transfert et la réflexivité des informations qui circulent entre les acteurs ; 4) la participation des acteurs, qui affectent les comportements des autres acteurs et qui sont affectés par eux. Pour que cette mise en réseau soit aussi caractérisée par la gouvernance, Parker ajoute à ces prérequis : 1) une

densité dans les échanges entre acteurs; 2) la transversalité institutionnelle; 3) l'identité partagée, la confiance et la mutualité. Si, dans la mise en réseau, les caractéristiques clés sont plutôt d'ordre factuel, dans la gouvernance, ce sont des caractéristiques portant sur la qualité des liens qui sont les indicateurs les plus marquants. À ce titre, la participation des porteurs d'intérêts aux tables de concertation suggère que l'intérêt commun dans le projet concret, malgré les points de vue très variés, amène un certain pragmatisme dans l'action, ce qui pousse l'analyse à être sensible aux différentes formes d'intérêt que les porteurs d'intérêts ont dans les projets de concertation et aux mécanismes qui permettent à ces intérêts de converger, ou pas.

Toutefois, la mise en place d'une table GIR ne garantit pas en soi la capacité d'atteindre un projet commun et donc une capacité de gouvernance. Les tables GIR, à l'image des tables de concertation dans d'autres secteurs, regroupent des porteurs d'intérêts dont les pouvoirs varient beaucoup d'un acteur à l'autre. Il existe toute une documentation très critique (Davies, 2004; Jouve et Booth, 2003) qui montre que les inégalités de pouvoir entre les participants aux exercices de concertation empêchent une prise de décision qui reflète réellement la multitude des intérêts en se collant plus particulièrement sur les intérêts des acteurs les plus puissants. À l'instar de cette documentation critique, nous considérons que les inégalités de pouvoir sont importantes dans le contexte des tables GIR et qu'elles risquent de miner la capacité de développer un projet réellement commun aux divers intérêts. Ces déséquilibres peuvent jouer à deux niveaux : à l'*interne*, au niveau des rapports entre les participants à une table GIR, mais également à l'*externe*, au niveau des rapports entre les représentants à la table et les organismes représentés.

Par contre, nous ne considérons pas pour autant que les tables GIR sont condamnées à l'échec ou, pire, à la domination des intérêts les plus puissants. La question devient plutôt celle des mécanismes de pilotage mis en place (ou non) pour atténuer les déséquilibres au niveau des rapports de force. Comme ces éléments sont moins explorés dans les écrits sur les tables de concertation et la gestion intégrée, nous souhaitons particulièrement nous attarder sur les manifestations d'inégalité du pouvoir et sur les mécanismes mis en place pour y faire face. Ainsi, l'angle d'analyse retenu tente de comprendre l'acteur comme une personne qui détient une part dans l'avenir du projet collectif et une partie de la vérité nécessaire au bon déroulement de la négociation. Même si beaucoup s'interrogent sur la pertinence de la représentation des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général aux tables de concertation (Elsasser,

2007; McGurk *et al.*, 2006), ce concept nous aide tout de même à expliquer le fonctionnement qui sous-tend la concertation. Dans le milieu forestier, cette logique s'inscrit particulièrement dans l'incapacité du modèle dominant, celui de l'État centralisé, à prendre en considération un ensemble élargi d'intérêts et de valeurs.

Une distinction conceptuelle nous sert ici d'outil pour distinguer les tables qui représentent le lieu de consensus et de convergence des acteurs de celles qui relèvent plutôt des lieux d'affrontement. Cette distinction qui existe entre le « forum » et l'« arène » comme espaces d'élaboration de politiques publiques, et que propose notamment Alain Faure (2007, 2005), conçoit d'une part les « forums » politiques comme les processus qui réussissent à créer un espace collectif où les acteurs partagent soit une vision, soit un vocabulaire ou des activités et, d'autre part, l'« arène » comme un lieu où les différents acteurs amènent leurs points de vue et tentent d'avancer leurs intérêts propres, sans toutefois que ce lieu s'affirme comme un espace collectif, ce qui limite la convergence d'intérêts divers autour de projets communs. Cet élément analytique nous semble d'ailleurs au cœur du processus de GIR. À notre sens, Papadopoulos et Warin (2007) posent une question qui tombe à point: « Quelle sorte de délibération est susceptible de minimiser les conflits? »

3. LES TABLES DE GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES : QUELLE REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS ?

Dans la troisième section de notre chapitre, nous nous attarderons aux résultats de recherche qui sont spécifiques aux tables GIR de l'Outaouais et de l'Abitibi-Témiscamingue. Ces tables ont pour mandat premier d'incarner un mécanisme d'intégration des acteurs, un lieu de convergence et un espace de rencontre des intérêts pour la discussion autour de la gestion des forêts publiques. Ceci a pour avantage d'ouvrir la gestion des forêts à des organismes dont les intérêts forestiers locaux divergent de l'élaboration des plans d'aménagement, ce qui permet de poser la question sur une gestion plus consensuelle des forêts locales (Blais et Chiasson, 2005; Chiasson *et al.*, 2006). La Table GIR 71-21-04, en Outaouais, qui sera observée en premier lieu, régit les aires communes 71-21 et 71-04, dans la MRC de Pontiac, qui font l'objet de CAAF. Au départ, il y avait deux tables séparées, mais les participants ont convenu de se regrouper en une seule table puisque les groupes à l'œuvre étaient essentiellement les mêmes. La seconde table à l'étude est unique en son genre puisqu'elle se voit responsable du territoire délimité par la MRC de Rouyn-Noranda

(RN). Ainsi, elle englobe des terres publiques intramunicipales (TPI), mais aussi certaines terres visées par des CAAF (Chiasson *et al.*, 2005). Voilà pourquoi c'était la MRC de RN, plutôt que les titulaires de CAAF, qui avait la responsabilité de la planification forestière et de l'animation de la Table GIR de RN, responsabilité qui a été transférée à la Ville de Rouyn-Noranda lors des fusions municipales et de la dissolution de la MRC en 2001.

Ces deux cas ont été étudiés en 2004-2005 par la voie d'entrevues semi-dirigées auxquelles s'ajoutent des recherches documentaires. Nous avons interrogé un échantillon d'acteurs impliqués dans les deux GIR qui se veut représentatif de la diversité des secteurs représentés dans les initiatives locales (bureaux régionaux du ministère des Ressources naturelles [MRN] et du ministère de la Faune et des Parcs du Québec [FAPAQ], MRC et centres locaux de développement [CLD]), dans le secteur privé (les titulaires de CAAF, les propriétaires de pourvoies) et dans les associations « socioforestières » (zones d'exploitation contrôlée, associations autochtones, clubs de chasse et pêche, associations de lacs). Ainsi, nous avons rencontré neuf personnes en Outaouais et onze à Rouyn-Noranda.

3.1. La Table de gestion intégrée des ressources forestières 71-21-04

Le territoire de la Table GIR 71-21-04 recoupe, à peu de choses près, celui de la MRC de Pontiac et couvre approximativement un million d'hectares forestiers. Cette table était sous la responsabilité des détenteurs de CAAF (les détenteurs de droits de coupe). Le nombre de participants invités s'élève à 35, issus d'horizons différents. Nous avons interviewé neuf participants de la Table, soit des représentants de divers paliers du gouvernement (MRC, MRN, FAPAQ, CLD), de l'entreprise privée et des groupes socioforestiers.

Il est important de se rappeler que les tables GIR réunissent des acteurs qui, historiquement, ont des intérêts opposés. Pour cette raison, elles n'ont pas la tâche facile dans la définition d'un projet commun, et la Table 71-21-04 ne fait pas exception. À ses débuts, cette dernière a en effet été dominée par une logique de confrontation entre les intérêts industriels et « socioforestiers ». Ces derniers la voyaient comme un lieu où exprimer des demandes aux industriels, alors que ceux-ci ont eu tendance à se rabattre sur les normes forestières pour refuser les demandes ou y répondre très minimalement. Dans cette dynamique, les industriels et les représentants de l'État ont un pouvoir important qui vient du fait qu'ils maîtrisent bien le

monde plutôt technique et hermétique de la foresterie professionnelle, un monde difficile à pénétrer pour les autres acteurs qui sont moins outillés.

Ce déséquilibre a été accentué au début par l'impression, chez les participants, que la Table GIR 71-21-04 était une création de l'État (FAPAQ et MRN). Les représentants régionaux des ministères ont amorcé les travaux avec beaucoup d'enthousiasme, alors qu'il y avait relativement peu de réactions à l'égard de la Table chez les autres acteurs, ce qui a établi une dynamique appréciable. Pour les représentants socioforestiers, les débuts de la Table donnaient l'impression d'une entente entre le gouvernement et les compagnies, d'autant plus que le premier animateur était alors un représentant de l'industrie. Malgré la qualité de son travail, certains participants ont souligné une impression de contrôle de la GIR par les industries. Alors que certains (entrevues O1, O3, O5 et O8) mentionnent le grand potentiel de la GIR pour la région, d'autres nuancent généralement ce propos. Par exemple, lors d'une entrevue, une personne a souligné que « *les relations [entre les participants] se sont consolidées avec le temps, mais chaque relation est différente. Les préoccupations de l'un ne sont pas les mêmes que pour l'autre. Lorsqu'un socioforestier va faire une entente avec une industrie pour arriver à quelque chose de bien, un autre socioforestier va critiquer. Il y a encore une méfiance entre socioforestiers et entre socioforestiers et industriels* » (entrevue O4). L'inégalité persistante entre les acteurs socioforestiers et les industries semble le point d'ancrage de cette méfiance.

La logique de confrontation a également été accentuée par la présence autour de la Table d'acteurs représentant certains groupes provenant majoritairement de l'extérieur de la communauté. Nous avons expliqué au début du chapitre que le concept des tables de concertation repose sur l'idée que tous les participants auraient le désir de trouver un terrain d'entente, car ils voudraient tous des actions concrètes. Puisqu'ils sont tous membres de la communauté, ils sont amenés à envisager des solutions de compromis. Mais justement, quand les gens ne sont pas de la communauté, comme dans le cas des représentants de certains groupes environnementaux qui siègent à la Table GIR 71-21-04, il y a un risque que ces participants aient moins de motifs de chercher la conciliation et le compromis territorial. Leurs liens extraterritoriaux ou extracommunautaires et leur imputabilité sont plus ancrés dans l'appartenance au groupe environnemental qu'à la communauté locale. De l'avis de plusieurs des participants que nous avons rencontrés, la présence de ces acteurs a effectivement complexifié le travail de concertation et la capacité

de trouver un compromis territorial. Certains de ces organismes, provenant de l'extérieur, ont tenu plus fermement à protéger leur intérêt spécifique (la préservation des rivières par exemple) et ont eu davantage de difficulté à se projeter dans la recherche d'un projet commun à l'échelle du territoire : *« De plus en plus de personnes s'établissent en campagne, mais travaillent en ville. Tout un changement de pensée en résulte. La question du paysage [et du territoire] prend alors de l'importance, pas nécessairement aux yeux des gens de la place ; mais aussi aux yeux des touristes. Il y a énormément de pressions externes dans les régions ressources. Le Pontiac s'est toujours développé en fonction du centre urbain, c'est difficile de développer comme nous le voulons, malgré une volonté de se prendre en main »* (entrevue O4). Il y a donc eu, dans le cas de cette table, non seulement une confrontation entre les industriels et les socioforestiers, mais également une opposition entre les acteurs locaux et ceux *« de l'extérieur »*.

Dans ce contexte d'un rapport de force important, ce n'est qu'après plusieurs mois de travail que les acteurs ont pu dépasser la logique de confrontation et se voir comme des partenaires d'un même projet. *« Le travail d'échange est très important, et ce travail en est devenu un de collaboration. Cet échange a mené à une écoute positive des deux côtés : socioforestiers et industriels [...] On est rendu à l'étape où la majorité des gens se comprennent. Le langage est rendu commun »* (entrevue O4). Cependant, de l'avis de plusieurs répondants, cette capacité de construire une action commune s'est montrée très fragile, notamment en raison d'un roulement élevé au niveau des représentants. Chaque fois qu'un nouveau participant socioforestier arrivait, tout recommençait à zéro. La logique de confrontation s'instituait à nouveau et il fallait investir temps et énergie pour recommencer à construire un langage et une dynamique convergents. Ceci provoque, selon quelques personnes interviewées, un ralentissement des travaux et une rupture dans la continuité des discussions.

Toutes ces difficultés, qui sont liées aux rapports de force complexes entre les acteurs participants, les ont forcés à consentir beaucoup de temps et d'énergie pour établir un véritable consensus territorial. C'est donc dire qu'au moment où nous avons fait nos entrevues, la capacité de la Table GIR 71-21-04 de s'établir comme un réseau de gouvernance, dans le sens où l'entend Rachel Parker, n'était pas gagnée d'avance. Cette capacité a souvent été minée par des rapports de force que les acteurs locaux ont eu de la difficulté à surmonter. Ces rapports de force qui ponctuent les discussions rendent la compréhension commune difficile et le consensus plutôt

fragile. La Table GIR 71-21-04 constitue un simple canal pour exprimer les opinions des utilisateurs. Ces éléments en font une « arène », à la lumière de la typologie de Faure.

3.2. La Table de gestion intégrée des ressources forestières de Rouyn-Noranda

L'émergence de la Table GIR de RN se fait dans une logique de cession à la MRC des terres publiques se trouvant à l'intérieur des limites de la ville (les TPI). Il était nécessaire pour la Ville d'harmoniser les projets de développement qui émergeaient tout en respectant les valeurs consultatives et participatives qui existent dans la région (entrevue GIRGL2). La table de gestion intégrée est née à partir d'un comité consultatif jusqu'alors piloté par l'industrie NORBOR, qui assurait l'harmonisation des activités sur ses territoires visés par des CAAF. La Table GIR de RN a pour fonction de coordonner les activités qui se déroulent sur les TPI de Rouyn-Noranda. Elle avait au départ pour objectif de faire ressortir un plan d'action pour encadrer les opérations forestières sur les TPI.

La Table GIR de RN a fait face à plusieurs égards aux mêmes difficultés de démarrage qui ont été observées en Outaouais. Là aussi, la dynamique initiale a été marquée par la confrontation entre les représentants « experts » du Ministère et des industriels et les représentants de plusieurs autres groupes exprimant des demandes aux industriels. Un des éléments soulignés par les intervenants rencontrés (entrevues GIREX1, GIRGP1, GIRGI2 et GIREP1) est la difficulté, pour plusieurs groupes qui sont représentés par des bénévoles, de maintenir une participation soutenue à la Table. Ces bénévoles font face à des représentants de l'État et de l'industrie qui sont rémunérés et qui, de surcroît, disposent d'une connaissance fine du monde de la foresterie.

Malgré ces difficultés initiales, la Table GIR de RN a tout de même réussi à s'éloigner de « l'arène » pour se rapprocher du « forum ». Un des éléments qui la différencie de celle de l'Outaouais est qu'elle était sous la direction de la municipalité plutôt que sous l'autorité des industriels titulaires de CAAF. Pour les citoyens, le leadership du secteur municipal est un gage de confiance et de neutralité relativement à la forêt (entrevue GIRGI2). Le sentiment d'appartenance et l'attachement des participants sont plus forts face au territoire municipal et au paysage que sur un territoire public et pourraient aussi avoir eu une incidence sur la participation et le dénouement de la

table. De plus, la MRC a affecté une ressource permanente au développement de la Table GIR de RN. Cette personne affectée au fonctionnement de la table et aux tâches qui y sont reliées permet à Rouyn-Noranda d'avoir une stratégie d'intégration optimale des participants et facilite le déroulement des activités de la Table. La Ville a conservé le même animateur tout au long des travaux. Ce dernier avait pour rôle de s'assurer que des intervenants de divers horizons, aux intérêts différents et souvent même opposés, pourraient s'exprimer sur les sujets abordés à la Table.

Plusieurs répondants ont signalé le rôle qu'a joué l'animateur nommé par la municipalité pour désamorcer le climat de méfiance et de confrontation entre industriels et socioforestiers. Notamment, des efforts importants ont été consentis pour démystifier la foresterie et la rendre compréhensible aux non-initiés siégeant à la Table. De surcroît, pour maximiser la participation, l'animateur donnait une certaine souplesse au processus de participation et d'intégration des participants ainsi que de leurs idées. Il suggérait plusieurs mécanismes pour maximiser la participation, directe ou indirecte, sous forme de participation active ou de rétroaction passive. De l'aveu de plusieurs, les efforts consentis pour assurer des rapports égalitaires entre les acteurs ont fait en sorte d'éviter plusieurs désertions de la Table et favorisé une volonté ultime d'arriver à une entente pour pouvoir se concentrer sur son activité en toute légitimité.

Alors que l'ancien comité consultatif servait de lieu d'échange de renseignements sur les coupes de l'entreprise privée, le passage à la table de gestion intégrée permet un apprentissage commun et une communication bidirectionnelle. Les échanges visent à atténuer les rapports de force en augmentant la volonté de bâtir quelque chose de commun. La confiance mutuelle permet de créer des comités d'experts-conseils responsables d'étudier des problématiques et de transmettre les informations pertinentes et des recommandations à la Table. Ce lien de confiance permet aussi l'échange de services entre groupes d'intérêt. Par exemple, en jumelant l'information sur les zones de trappe de la martre des groupes de trappeurs et les cartes fauniques de la FAPAQ, les industriels ont été à même de mieux comprendre les besoins de conservation de la forêt qui sert d'habitat à la martre. La confiance mutuelle a aussi favorisé un lien partenarial entre les trappeurs de castors et le secteur de l'industrie (dans le cas des castors nuisibles) qui n'aurait pas été possible sans la Table GIR de RN.

Parkins et Mitchell (2005) signalent que la confiance est un indicateur clé du processus participatif. Dans le cas de la Table GIR de RN, la confiance mutuelle et le respect entre les groupes sont,

selon notre lecture, facilités par des facteurs qui atténuent les rapports de force entre utilisateurs. En effet, les participants ont été appelés à partager un repas avant le début de chaque rencontre. Ces moments de discussions informelles permettaient aux gens de mieux se connaître à l'extérieur du cadre formel. Aussi, chacune des rencontres débutait par un tour de table, ce qui permettait aux participants d'expliquer leurs activités aux autres. Les membres de la Table pouvaient mieux comprendre la réalité que vivait chacun des autres participants et se faire expliquer quelles étaient les difficultés vécues par les différents groupes. Enfin, les membres ont eu droit à quelques visites sur les terrains de coupe, organisées par les industries. Ces visites permettaient de mieux comprendre l'application des différents modes de coupe et les activités des entreprises forestières, qui étaient le point tournant des discussions à la Table.

Enfin, en 2003, la Table est parvenue à établir un outil d'intervention forestière sur les TPI. L'entente de GIR, signée par tous les participants en juin 2004, est le résultat de près de deux ans d'efforts soutenus, mais elle signifie aussi une application concrète du processus et prouve que l'aboutissement d'une entente négociée est possible. L'entente de GIR devient ainsi une ligne de conduite pour toutes les entreprises qui interviennent sur le territoire de la MRC et qui doivent maintenant rendre compte de leurs opérations. Il y a également un suivi continu de la Table sur les difficultés et les éléments qui fonctionnent bien dans l'entente. Les indicateurs avaient été clairement indiqués par la Table et l'entente de GIR reste flexible par rapport aux réalités des années à venir.

À la lumière de ces éléments d'analyse, la Table GIR de RN semble s'être construite une capacité de gouvernance appréciable. Cette capacité a cependant été acquise au terme d'un travail patient de construction qui a permis de neutraliser, au moins en partie, les déséquilibres de pouvoir entre les acteurs impliqués dans le projet de GIR.

4. LE DIFFICILE PROCESSUS DE CONSTRUCTION DE CONSENSUS TERRITORIAUX

Jusqu'ici, nous avons surtout insisté sur le défi que représentent les rapports de force *internes* aux tables GIR. Il faut également considérer la question des rapports *externes* et leur capacité de miner le potentiel de gouvernance. Nous pensons ici plus particulièrement à la rétroaction des participants auprès des organismes qu'ils représentent.

La participation aux tables GIR se fait au nom d'organismes, mais en général, la participation est le fait d'une seule personne. L'expérience des tables GIR, tant à Rouyn-Noranda qu'en Outaouais, a démontré que la rétroaction aux organismes est un élément très difficile à réussir. L'information qui circule à la Table peut difficilement être transmise à un organisme par son représentant sans le contexte des discussions et des explications qui sont à la base de l'information. Les rapports de confiance qui peuvent se constituer à l'intérieur d'une table sont encore plus difficiles à transmettre aux organismes. S'il n'y a pas eu de processus de rétroaction continu, il est difficile d'expliquer à son organisme d'attache les raisons pour lesquelles des groupes avec lesquels il y avait des différends deviennent des groupes avec lesquels il est possible et même souhaitable de travailler.

Ces processus de rétroaction sont particulièrement difficiles pour les groupes socioforestiers. Ces groupes fonctionnent généralement sur une base bénévole; la fréquence et la durée de leurs réunions sont limitées, même dans le cadre de leurs activités régulières. Un véritable processus de rétroaction continue est donc relativement difficile à établir, et il est presque certain que les discussions relatives à la démarche entourant la GIR ne sont pas discutées en profondeur. Les structures organisationnelles des compagnies et les gouvernements posent moins de difficultés pour la rétroaction, mais même pour ces participants, la transmission des éléments plus qualitatifs peut être problématique.

Cette rétroaction difficile a eu des conséquences très pratiques dans le fonctionnement interne des deux tables. Comme nous avons pu le voir, les tables GIR ont fait face à un roulement de représentants qui s'est souvent traduit par une intégration continue des nouveaux représentants à la table et une rupture dans la continuité des travaux. Cette difficulté illustre à notre avis l'absence, de même que l'importance, d'un canal de communication entre les représentants à la table et les organismes représentés.

CONCLUSION

À la lumière des éléments relevés dans ce chapitre, il est possible de constater que la GIR n'est pas un modèle univoque. Le défi des tables GIR de première génération, qui ont fait l'objet de la présente étude, résidait dans leur capacité à développer une confiance mutuelle entre les acteurs internes pour arriver à mettre en place un véritable « forum ». Le regard contrasté que nous avons posé sur la GIR démontre que la gouvernance n'est pas inhérente aux tables. Celle-ci se construit

et se développe en fonction d'éléments tant structurels que conjoncturels, c'est-à-dire que les tables GIR sont contraintes par la structure dans laquelle elles s'inscrivent, mais qu'elles y trouvent aussi leurs perspectives de gouvernance. Le cadre légal devient un soutien important à la capacité de gouvernance des tables GIR. Toutefois, les pratiques qui ont cours à l'intérieur même des tables GIR influencent aussi cette capacité de gouverner. En effet, notre recherche démontre que la Table GIR de RN relèverait surtout de la gouvernance en réseau (Parker, 2007), tandis que la Table GIR 71-21-04 laisse voir un certain potentiel d'arriver à un consensus. Toutefois, pour y arriver, elle devra déployer des efforts considérables afin de mettre ses acteurs en réseau.

L'adoption de la Loi sur l'aménagement durable des forêts par le gouvernement québécois en avril 2010 fait des tables GIR des structures capitales pour la gestion des forêts. Cette nouvelle génération de GIR, qui institutionnalise le processus négocié à l'égard de la forêt, saura-t-elle tirer avantage des éléments que nous enseignent ce regard sur les balbutiements de la GIR?

BIBLIOGRAPHIE

- BECKLEY, Thomas M. (1998). «Moving towards consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada», *The Forestry Chronicle*, vol. 74, n° 5, p. 736-744.
- BLAIS, René et Guy CHIASSON (2005). «L'écoumène forestier canadien. État, techniques et communautés. L'appropriation difficile du territoire», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BOURQUE, Denis (2008). *Concertation et partenariat: entre levier et piège du développement des communautés*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BOURQUE, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BURTON, Philip J., Christian MESSIER, Daniel W. SMITH et Wiktor L. ADAMOWICZ (dir.) (2003). *Towards Sustainable Management of the Boreal Forest*, Ottawa, National Research Council (Canada) Research Press.
- CARDINAL, Linda et Caroline ANDREW (dir.) (2001). *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- CHIASSON, Guy, Caroline ANDREW et Joanne PERRON (2006). «Développement territorial et forêts: la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 555-572.

- CHIASSON, Guy, Jacques L. BOUCHER et Thibault MARTIN (2005). «La forêt plurielle: nouveau mode de gestion et d'utilisation de la forêt, le cas de la Forêt de l'Aigle», *Vertigo*, vol. 6, n° 2, p. 115-125.
- DAVIES, Jonathan S. (2004). «Conjuncture or disjuncture? An institutionalist analysis of local regeneration partnerships in the UK», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 3, p. 570-585.
- DUCHASTEL, Jules (2004). «Du gouvernement à la gouvernance: de la communauté politique à la société civile», dans Jules Duchastel et Raphaël Canet (dir.), *La régulation néolibérale: crise ou ajustement?*, Montréal, Athéna, p. 17-47.
- ELSASSER, P. (2007). «Do "stakeholders" represent citizen interests? An empirical inquiry into assessments of policy aims in the National Forest Programme for Germany», *Forest Policy and Economics*, vol. 9, n° 8, p. 1018-1030.
- FAURE, Alain (2007). «Politiques publiques et gouvernements urbains: le temps venu de la démocratie différentielle?», *Télescope*, vol. 13, n° 3, p. 11-18.
- FAURE, Alain et Anne-Cécile DOUILLET (2005). *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- GAUTHIER, Mario (2005). «Débat public et gestion de l'environnement: bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale», dans Louis Simard (dir.), *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 171-183.
- GODARD, Olivier et Jean-Michel SALLES (1991). «Entre nature et société: les jeux de l'irréversibilité dans la construction économique et sociale du champ de l'environnement», dans Robert Boyer, Bernard Chavance et Olivier Godard (dir.), *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, École des Hautes Études en sciences sociales (EHESS), p. 233-272.
- GUERTIN, Carl-Éric et Luc BOUTHILLIER (1997). «Les conditions d'établissement des forêts communautaires au Québec: actes du colloque de l'ACFAS 1996», dans Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Action collective et décentralisation*, Rimouski et Saguenay, GRIDEQ et GRIR, p. 209-222.
- HAMEL, Pierre (1998). «Urban politics in the 1990s: The difficult renewal of local democracy», *International Political Science Review*, vol. 19, n° 2, p. 173-186.
- HAYTER, Roger (2003). «"The war in the woods": Post-fordist restructuring, globalization, and the contested remapping of British Columbia's forest economy», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 93, n° 3, p. 706-729.

- HOUDE, Nicolas et L. Anders SANDBERG (2003). « “To have your cake and eat it too?” Utility, ecology, equity and Québec’s new Forest Act, 2001 », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47, n° 132, p. 413-432.
- HOWLETT, Michael (dir.) (2001). *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, University of Toronto Press.
- HOWLETT, Michael et Jeremy RAYNER (2001). « The business and government nexus : Principal elements and dynamics of the Canadian forest policy regime », dans Michael Howlett (dir.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, University of Toronto Press, p. 23-62.
- JOUBE, Bernard (2004). « Conclusion : démocraties métropolitaines, de la grande transformation à la grande illusion? », dans Bernard Jouve et Philip Booth (dir.), *Démocraties métropolitaines: transformations de l’État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Québec, Presses de l’Université du Québec.
- JOUBE, Bernard et Philip BOOTH (dir.) (2003). *Démocraties métropolitaines*, Québec, Presses de l’Université du Québec.
- JUILLET, Luc et Caroline ANDREW (1999). « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : le cas de la Ville d’Ottawa », *Économie et solidarités*, vol. 30, n° 2, p. 75-93.
- KOOIMAN, Jan (2003). *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS (2007). *Sociologie de l’action publique*, Paris, Armand Colin.
- LECLERC, Édith (2008). *Contribution de la nouvelle gouvernance à la gestion écosystémique des forêts : cas de la Table de gestion intégrée de Rouyn-Noranda*, mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- LEMIEUX, Vincent (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l’Université de Montréal.
- LÉVESQUE, Benoît (2000). « Préface », dans Gilles L. Bourque (dir.), *Le modèle québécois de développement : de l’émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l’Université du Québec, p. vii-xxiii.
- MARCHAND-TONEL, Xavier et Vincent SIMOULIN (2004). « Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées : gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l’œil? », *Politique européenne. L’Europe au microscope du local*, vol. 1, n° 12, p. 22-41.
- MARIN, Julie (2004). *Étude de cas comparative de comités multipartites de coordination dans le domaine de la métallurgie et de la foresterie au Québec*, mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- MCGUIRK, Pauline (2007). « The political construction of the city-region : Notes from Sydney », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, n° 1, p. 179-187.

- MCGURK, Brett, A. John SINCLAIR et Alan DIDUCK (2006). «An assessment of stakeholder advisory committees in forest management : Case studies from Manitoba, Canada», *Society and Natural Resources*, vol. 19, n° 9, p. 809-826.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE – MEF et MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES – MRN (1998). *La mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources du milieu forestier : des recommandations*, Québec, Gouvernement du Québec.
- OFFNER, Jean-Marc (2006). «Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écart», *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27-47.
- PAPADOPOULOS, Yannis et Phillipe WARIN (2007). «Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?», *European Journal of Political Research*, vol. 46, n° 4, p. 445-472.
- PARKER, Rachel (2007). «Networked governance or just networks? Local governance of the knowledge economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden)», *Political Studies*, vol. 55, n° 1, p. 113-132.
- PARKINS, John R. (2006). «De-centering environmental governance : A short history and analysis of democratic processes in the forest sector of Alberta, Canada», *Policy Sciences*, vol. 39, n° 2, p. 183-203.
- PARKINS, John R. et Ross E. MITCHELL (2005). «Public participation as public debate : A deliberative turn in natural resource management», *Society and Natural Resources*, vol. 18, n° 6, p. 529-540.
- PASQUIER, Romain, Vincent SIMOULIN et Julien WEISBEIN (dir.) (2007). *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ.
- STEIN, Anne, Jules ROY, Diane MORVAN, Diane OSTIGUY et François DUCHESNEAU (1997). *Planifier la gestion intégrée des ressources du milieu forestier : une démarche*, Québec, Gouvernement du Québec, Ministère des Ressources naturelles et Ministère de l'Environnement et de la Faune.
- STOKER, Gerry (1998). «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, mars, p. 19-29.

Les coopératives
forestières
ou les difficultés
du développement
« à la périphérie
de la périphérie »

Guy Chiasson et Caroline Andrew

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur une deuxième modalité de la gouvernance locale des forêts : les coopératives forestières. Nous analysons plus précisément les cas de la coopérative forestière de Beaucanton, à la frontière de l'Abitibi-Témiscamingue¹, et de celle de Duhamel, en Outaouais. Notre analyse aborde ces initiatives sous deux angles. Tout d'abord, nous nous penchons sur les modalités concrètes de gouvernance retenues par les acteurs locaux afin de mettre en valeur la forêt locale. Ensuite, nous interrogeons la capacité de ces initiatives d'assurer aux acteurs locaux une plus grande maîtrise du potentiel forestier local.

1. La localité de Beaucanton est intégrée à la vaste municipalité de Baie-James. Bien qu'elle soit, comme ses voisines Val-Paradis et Villebois, officiellement sur le territoire de la région 10, Nord-du-Québec, nous avons choisi de l'intégrer à notre échantillon de projet sur l'Abitibi-Témiscamingue. Beaucanton, par sa très grande proximité avec l'Abitibi, garde des liens importants avec cette région, notamment avec l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. Les acteurs régionaux de l'Abitibi-Témiscamingue consultés pour la constitution de notre répertoire de projets locaux en Abitibi avaient intégré le projet de la coopérative de Beaucanton, ce qui nous a convaincus de la pertinence de l'inclure dans notre étude sur l'Abitibi-Témiscamingue.

Ces deux projets sont nés sous la forme de coopératives de travailleurs œuvrant dans les activités traditionnelles d'extraction et de première transformation suivant un modèle déjà bien éprouvé et institutionnalisé au Québec (Gingras et Carrier, 2007). Les deux projets ont par la suite expérimenté des formes moins traditionnelles de mise en valeur de la forêt. Nous nous penchons ici sur les trajectoires de gouvernance que prennent les projets pour accompagner le développement de nouveaux créneaux de production. Les trajectoires sont assez différentes d'un projet à l'autre, témoignant ainsi d'une certaine incidence des dynamiques locales sur la structuration de la gouvernance (Fourniau, 2005 ; Parker, 2007).

Cette expérimentation de formes de gouvernance par les acteurs locaux est-elle pour autant porteuse d'une appropriation accrue du potentiel des forêts locales? Cette dernière question est, en d'autres termes, celle de la capacité des initiatives de gouvernance locale de permettre aux collectivités locales de s'approprier leur propre devenir, de définir un *bien commun territorialisé* (Chiasson *et al.*, 2006 ; Faure et Douillet, 2005). Alain Faure, dans un article récent (2005), parle d'une *mise en sens* pour circonscrire cette volonté locale de s'approprier son devenir. Suivant une étude de Guérin, Faure fait une distinction entre la *mise en sens* et le *désir de sens*. Le *désir de sens*, c'est-à-dire la volonté de définir son propre devenir, n'aboutit pas nécessairement à la *mise en sens*, qui signifie l'appropriation effective de son devenir.

Le parcours de ces coopératives se termine de façon plutôt abrupte dans les deux cas. En effet, toutes deux stoppent leurs opérations d'une façon qui semble aujourd'hui bien définitive. C'est donc dire que nos cas ne sont pas des *success-stories* (Strang et Macy, 2001) comme on en retrouve souvent dans les études sur le développement local, mais plutôt des cas où la *mise en sens* s'avère plus que difficile. Ces difficultés demandent une explication, que nous trouverons du côté du fort éloignement par rapport aux centres de gravité urbains.

Après avoir mis en contexte la formule coopérative dans les forêts publiques québécoises, nous présentons à tour de rôle le parcours quelque peu sinueux des expériences de Beaucanton et de Duhamel et les trajectoires de gouvernance différentes qui s'en dégagent. Par la suite, nous apportons une réflexion sur les difficultés inhérentes à la prise en charge des forêts par les communautés les plus périphériques.

1. LA FORMULE COOPÉRATIVE DANS LES FORÊTS QUÉBÉCOISES

La coopération comme modalité de gouvernance forestière n'est pas nouvelle dans le paysage de la forêt publique québécoise. Comme on le sait, la coopération a pris une place importante au Québec (Gagnon *et al.*, 2001) dans divers secteurs, dont le crédit avec le Mouvement Desjardins (Rousseau, 1996), l'agriculture avec Agropur et la Coopérative fédérée (Malo, 2006) et, plus récemment, les coopératives de logement (Bouchard et Gagnon, 1998; Boucher, 2004). Le modèle coopératif a été considéré comme une voie économique à privilégier par plusieurs nationalistes canadiens-français, dont Esdras Minville (Blais, 1999) et François-Albert Angers (1974), mais aussi par des analyses plus récentes qui font des coopératives un élément important du *modèle québécois de développement* (Lévesque *et al.*, 2001).

Ces discours sur la coopération ont aussi eu un certain écho dans le monde de la forêt (Gingras et Carrier, 2006; Joyal, 2001). Les auteurs font remonter aux années 1930 les premières expériences coopératives en forêt (Joyal, 2001; Tessier, 2003). Celles-ci vont prendre plusieurs formes selon les époques et les régions. Les premières coopératives de travail forestier prennent place en plein cœur de la Grande Dépression, au Bas-Saint-Laurent et en Gaspésie. Ce modèle initial sera exporté dans plusieurs régions ressources (Tessier, 2003). Un peu plus tard, l'Abitibi verra naître les « chantiers coopératifs ». Ces premières expériences avec le coopératisme en forêt sont à situer dans le cadre du développement d'un discours canadien-français (Blais, 1999) qui tente de s'approprier la forêt pour des fins sociales et communautaires. Dans les années 1970, certaines expériences comme le JAL au Bas-Saint-Laurent (Dionne, 1983; Proulx *et al.*, 1996) ou Guyenne en Abitibi (Laplante, 1994) ont, elles aussi, intégré le modèle de la coopération locale à la production forestière, par l'entremise du principe d'une propriété collective du territoire agroforestier lui-même. Même si elles ont retenu de façon importante l'intérêt des chercheurs à l'époque, ces expériences, tout comme celles des années 1930, sont aujourd'hui en bonne partie tombées dans l'oubli des chercheurs.

La coopération a tout de même eu une présence durable dans la forêt par l'entremise des coopératives de travail forestier. Si les coopératives fondées lors de cette période sont pour la plupart disparues, de nombreuses coopératives sont encore en activité après plusieurs décennies. Ces coopératives témoignent de l'ancrage solide

des coopératives de travail dans le secteur forestier. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs reconnu l'importance des coopératives de travail forestier puisqu'à la fin des années 1970, il a adopté une loi qui leur est spécifiquement destinée, tout en s'assurant « d'avoir une coopérative forestière par unité de gestion publique de la forêt » (Gingras et Carrier, 2006, p. 360-361). Les coopératives de travail se sont également regroupées dans une fédération, la Conférence des coopératives forestières du Québec (CCFQ), devenue la Fédération québécoise des coopératives forestières (FQCF) au milieu des années 1980, qui regroupe la grande majorité des 64 coopératives (FQCF, 2008). Les coopératives forestières sont principalement, bien que pas exclusivement, actives sur le domaine public alors qu'un autre groupe, le Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec (RESAM), représente les intérêts des organismes de gestion collective œuvrant surtout sur les terres privées (Tessier, 2003).

Les coopératives de travail forestier sont une présence significative autant dans l'industrie forestière que dans le monde des coopératives de travail. André Joyal argumente d'ailleurs que « parmi les coopératives de travail, celles du secteur de la forêt présentaient les indicateurs économiques les plus favorables » (Joyal, 2001). Par ailleurs, les coopératives forestières occupent une place importante dans les opérations forestières classiques. Leur présence dans pratiquement toutes les régions du Québec a permis de mettre de l'avant des activités allant de la production de bois d'œuvre à la production de plants, en passant par la réalisation de travaux sylvicoles. L'important chiffre d'affaires des coopératives forestières a des retombées positives, en particulier dans le domaine des scieries (FQCF, s.d.). Par exemple, en 2005, l'ensemble des coopératives forestières récoltaient un peu plus de 5 millions de mètres cubes de bois, chiffre qui a déjà dépassé les 6 millions de mètres cubes. Pour leur part, les travaux d'aménagement forestier ont généré des recettes de plus de 50 millions de dollars en 2002 alors que ces coopératives ont transformé (par le sciage) environ 360 millions de pieds-planche de bois² (Gingras, 2007). Selon des chiffres du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, les coopératives pouvaient compter en 2007 sur 4 885 membres, tout en offrant de l'emploi à 4 599 personnes pour un chiffre d'affaires d'un peu plus de 347,4 millions de dollars (MDEIE, 2007).

2. Mille pieds-planche équivalent à environ cinq mètres cubes.

Ces chiffres démontrent que les coopératives sont très actives dans les secteurs qui ont longtemps dominé l'industrie forestière au Québec : l'extraction, l'aménagement sylvicole et la première transformation. C'est donc dire qu'elles mènent principalement leurs opérations dans des domaines semblables à ceux des industriels privés. Plusieurs coopératives forestières sont d'ailleurs des sous-traitants pour ces industriels (Gingras et Carrier, 2006, 2007) ou elles-mêmes titulaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). Les coopératives subissent, au même titre que les industriels privés, les contrecoups de la crise qui secoue le secteur forestier dans son ensemble : surcapacité de production, accès de plus en plus difficile à la ressource, concurrence exacerbée entre les producteurs, etc. Ces difficultés sont parmi les raisons qui poussent plusieurs coopératives à chercher de nouveaux créneaux de production forestière plus spécialisés. L'étude de Patrick Gingras et Mario Carrier (2007) montre, en effet, que si toutes les coopératives forestières sont engagées dans les activités traditionnelles, certaines d'entre elles ont su s'approprier des activités à forte valeur ajoutée, notamment les deuxième et troisième transformations ainsi que le « service-conseil-formation ». Pour ces auteurs, cette modernisation des activités des coopératives s'inscrit dans un projet de développement régional qui n'est pas en reste du point de vue de l'innovation.

Malgré l'importance qu'ont prise les coopératives de travail au Québec et la part qu'elles prennent dans le développement régional, elles ont très peu retenu l'attention des chercheurs. Les quelques études scientifiques qui y sont consacrées ont tendance à voir ces dernières comme une manifestation de l'économie sociale dans le monde forestier (Tessier, 2003) ou les analysent du point de vue de la cohésion sociale (Gingras et Carrier, 2007). Ces travaux considèrent, non sans raison, les coopératives forestières comme un carrefour entre le social et l'économique et les inscrivent dans un projet de développement régional qui tente de concilier ces deux dimensions. Aussi pertinents soient-ils, ces travaux laissent entière la question des modalités concrètes de gouvernance locale et régionale que mettent en place ces coopératives. Ces modalités de gouvernance convergent-elles partout, ou se distinguent-elles selon les dynamiques particulières des localités et des régions? Nos analyses des cas de Beaucanton et de Duhamel visent justement à apporter un éclairage sur les modalités de gouvernance de deux coopératives en milieu périphérique.

2. LA COOPÉRATIVE DE DUHAMEL

2.1. Le milieu de Duhamel

Duhamel est une petite municipalité qui compte un peu moins de 250 résidents permanents. La municipalité est située au nord-est de l'Outaouais, dans la municipalité régionale de comté (MRC) de Papineau. Même si elle est relativement proche d'Ottawa-Gatineau (environ deux heures de route) et de Montréal, elle reste assez enclavée et périphérique, se retrouvant bien au-delà de la sphère d'influence immédiate de ces villes, que Mario Polèse et Richard Shearmur (2002) situent à moins d'une heure de voiture. Duhamel profite tout de même d'une certaine proximité de ces centres urbains d'un point de vue touristique. La population de la municipalité peut atteindre 10 000 personnes au cœur de la saison estivale. Malgré une certaine importance de la villégiature, les activités forestières, du moins avant la crise, occupent une position centrale dans l'économie locale à Duhamel.

Duhamel montre plusieurs signes d'une petite communauté rurale fragilisée. En plus de devoir composer avec une économie largement saisonnière et assez peu diversifiée, la communauté a également de la difficulté à maintenir certains services de base, phénomène bien documenté par les chercheurs sur la ruralité (Carrier *et al.*, 2000 ; Jean, 1997). L'école primaire y est fermée et la communauté peine à garder ses jeunes familles (entrevue D2). La communauté a cependant une certaine tradition d'action collective pour tenter d'assurer sa survie. Des initiatives dans les années 1980 ont déjà retenu l'attention de chercheurs s'intéressant au développement régional de l'Outaouais (Andrew, 1994). L'expérience de la coopérative forestière pouvait ainsi compter sur des antécédents en matière de mobilisation collective.

2.2. D'une coopérative de travailleurs à une coopérative de solidarité

Les activités forestières à Duhamel et dans sa région immédiate sont traditionnellement dominées par la compagnie James Maclaren. À la fin des années 1990, la compagnie décida de privilégier des sous-traitants indépendants plutôt que des travailleurs pour la coupe et l'aménagement. Les quatre promoteurs initiaux du projet, dont certains travaillaient déjà pour la compagnie, se sont alliés afin de mutualiser des équipements forestiers (camion, moulin à scie, équipement de coupe) et, ainsi, de mieux se positionner pour obtenir des contrats pour la compagnie (entrevues D1 et D2).

Le développement de la coopérative est passé par deux phases. Dans la première phase, la coopérative est une coopérative de travailleurs. Ses activités se font au niveau de l'extraction de la matière première et de la première transformation (le sciage). Outre les travaux pour la Maclaren, la coopérative va aussi offrir ses services aux propriétaires de lots privés, que ce soit pour la coupe ou pour l'aménagement. La coopérative prend en quelque sorte en charge des activités d'extraction qui étaient jadis dévolues directement à la compagnie. Dans cette première phase, la coopérative peut compter sur un savoir-faire et des équipements appropriés qu'apportent les promoteurs initiaux au projet.

Dans la deuxième phase, la coopérative fait le choix de se lancer dans la production de bois d'allumage pour l'approvisionnement des terrains de camping, notamment aux États-Unis. Ce nouveau créneau, contrairement à la première phase, nécessite de nouveaux équipements pour le séchage et la mise en sac à grande échelle. Il nécessite également des capitaux importants et surtout de l'expertise que ne possèdent pas *a priori* les acteurs locaux de Duhamel, plus habitués aux activités plus traditionnelles d'extraction.

Lors de cette deuxième phase, la coopérative a également modifié la forme de gouvernance afin de mieux accompagner le virage vers un nouveau créneau. La formule de coopérative de travailleurs sera laissée de côté pour faire place à une coopérative de solidarité. Cette transformation permettait d'ouvrir la gouvernance à de nouveaux partenaires territoriaux : la municipalité de Duhamel, la commission scolaire et le bureau régional du ministère des Régions³. Ces nouveaux partenaires acquièrent, dans la nouvelle coopérative de solidarité, une représentation au conseil d'administration, sans être des travailleurs de la coopérative. Ces nouveaux partenaires vont offrir des ressources importantes lorsque, dans cette deuxième phase, la coopérative cherchera à diversifier ses activités. La municipalité, en cautionnant des demandes de financement, et la commission scolaire, en assurant le volet formation des travailleurs forestiers, sont donc mises à contribution lors de cette seconde phase. Le Centre local de développement (CLD) Papineau, sans être associé directement à la gouvernance de la coopérative, apporte son soutien financier pour le développement du nouveau créneau (entrevue D4). Malgré

3. Selon un répondant, c'est le sous-ministre adjoint pour la région de l'Outaouais du ministère des Régions qui aurait proposé la nouvelle vocation de la coopérative (le bois d'allumage), et il se serait engagé personnellement dans le projet (entrevue D2).

ces appuis, des difficultés importantes survenues lors de la deuxième phase du projet ont finalement épuisé l'énergie des promoteurs du projet. La coopérative ferme ses portes en 2004.

3. LA COOPÉRATIVE DE BEAUCANTON

3.1. Description du milieu

La communauté de Beaucanton est située au 49^e parallèle, à cheval sur les deux régions de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec, à environ deux heures de voiture au nord de Rouyn-Noranda. Le regroupement des municipalités de Villebois, Val-Paradis et Beaucanton, mieux connu sous l'appellation VVB, est depuis longtemps annexé à la municipalité de Baie-James. En 2002, Val-Paradis et Beaucanton fusionnent pour donner naissance à la localité Valcanton (Localité de Valcanton, s.d.), qui compte maintenant plus de 500 habitants (CLD Baie-James, 2010). Né de la dernière vague de colonisation dans les années 1930 (Vincent, 1995), ce secteur reste très peu industrialisé, son économie étant essentiellement agricole et forestière. Tout comme Duhamel, il s'agit d'une collectivité aux prises avec un ensemble de problématiques propres aux petites communautés rurales éloignées des centres.

3.2. Les trois phases de la coopérative

La coopérative agroforestière de Beaucanton naît en 1993, et l'objectif premier de ses promoteurs est d'assurer le renouvellement de l'emploi forestier local par de nouveaux leviers, les terres publiques intra-municipales (TPI) que le gouvernement du Québec cède à la municipalité de Baie-James. Le transfert de gestion des TPI aux MRC découle de la réforme Picotte, qui tente de décentraliser le pouvoir de développement vers des organismes régionaux (Ecocad, 1995). L'objectif principal visé par le transfert des TPI est de permettre l'utilisation de la forêt comme moteur de développement régional.

La naissance de la coopérative s'étale sur une longue période ; les promoteurs ne se consacrent pas uniquement à la mise sur pied de la coopérative puisqu'ils ont d'autres occupations professionnelles. Les activités proprement forestières ont réellement commencé autour de 1997 dans le cadre d'un programme de financement par la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR), avec le soutien de la Société générale de financement. La coopérative est aussi engagée comme sous-traitant pour

les grandes entreprises forestières afin d'effectuer les travaux sylvicoles. Dans cette première période, la coopérative tentera sans succès d'obtenir les contrats d'aménagement des TPI de la municipalité de Baie-James. C'est d'ailleurs une coopérative de travailleurs beaucoup plus ancienne, la Coopérative forestière du Nord-Ouest (CFNO), de l'Abitibi-Ouest, qui a obtenu le contrat, notamment à cause de l'insuffisance des garanties financières offertes par la coopérative de Beaucanton.

L'impossibilité d'obtenir les contrats des TPI, sa cible initiale, a eu une incidence importante sur la coopérative. Les dirigeants comptaient sur ces contrats pour assurer la permanence de la coopérative. Devant cet échec, un effort de relance sera engagé en 1998. Plusieurs projets de plus petite envergure ont émergé de ce redémarrage; la récolte de cônes pour l'ensemencement (avec l'aide financière du ministère des Ressources naturelles [MRN]) et un projet d'abattage manuel (grâce à un partenariat financier avec l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue [UQAT]) ont fait partie des projets mis de l'avant pour tonifier les activités de la coopérative. Ces projets ne pouvaient cependant compter que sur des financements d'assez courte durée. Entre-temps, les contrats d'exploitation des entreprises ont été révoqués, à cause de travaux forestiers mal effectués.

Une transformation au niveau de la gestion a entraîné un second creux dans le dynamisme de la coopérative au début des années 2000. La nécessité d'un regain d'énergie se faisait sentir. Un intervenant du CLD a aidé la coopérative à obtenir une subvention du volet II (un programme du MRN pour le développement multiressource) et à mettre sur pied une bleuetière. Cette diversification d'utilisation du territoire forestier devait se traduire par une diversification de retombées économiques pour la région. Pourtant, la coopérative de Beaucanton a rapidement légué ce créneau prometteur à une autre coopérative, de type agricole. Avec ce legs, la coopérative s'est privée de sa principale activité; aujourd'hui, elle continue d'exister, mais ses activités sont à zéro.

4. LA GOUVERNANCE LOCALE, ENTRE SECTEUR ET TERRITOIRE

Les deux coopératives ont suivi des parcours qui se ressemblent à divers égards. Toutes deux ont fait un virage «multiressource» (Chiasson *et al.*, 2010), c'est-à-dire qu'après avoir œuvré dans des activités plus traditionnelles (coupe, aménagement, sciage), elles ont

choisi de s'orienter vers des activités mettant en valeur des potentiels nouveaux ou jusque-là négligés de la forêt (Beckley, 1998). Cependant, les deux coopératives ont fait des choix de gouvernance différents pour faire face à ce virage.

À Duhamel, l'appropriation du nouveau créneau a été facilitée par une gouvernance qui s'est *territorialisée*. La coopérative avait besoin d'appuis financiers et d'expertise pour se positionner face au nouveau créneau. Elle est allée chercher ces appuis en partie chez des acteurs du territoire local et régional. En passant d'une coopérative de travailleurs à une coopérative de solidarité, le projet reconnaissait en quelque sorte son ancrage dans une communauté territoriale régionale. Cette nouvelle formule permettait en effet à de nouveaux partenaires clés de se joindre formellement à l'initiative ainsi que de prendre part à la direction du projet. Fait intéressant à relever, ces partenaires (la municipalité, la commission scolaire et le ministère des Régions) ne sont pas des intervenants habituels dans le secteur de la gestion des forêts publiques. Leur inclusion comme membres du conseil d'administration⁴ représente donc une participation d'acteurs non traditionnels qui sortent des cadres sectoriels forestiers (Chiasson *et al.*, 2006)⁵.

Cette stratégie territorialisée n'exclut évidemment pas la recherche de partenaires et de soutiens œuvrant à des échelles plus étendues. Dans une tentative de consolider la dimension financière du projet, la coopérative s'est tournée vers des partenaires institutionnels œuvrant surtout à l'échelle québécoise. Ceux-ci ont réussi à obtenir d'Hydro-Québec des taux préférentiels d'électricité pour l'usine de séchage et à se prévaloir de certains programmes de financement provenant aussi de partenaires publics. Les relations de la coopérative avec ses partenaires institutionnels ont cependant été plus difficiles.

La seule chose, je trouve que partir une coop, c'est compliqué. Pour faire des demandes au gouvernement, il nous demandait de faire des modifications et nous retournait les demandes. Faut attendre notre tour. Ça, ça ne nous a pas aidés. On était supposé commencer au mois de juillet, mais on a commencé aux mois d'octobre et

4. Le conseil d'administration de la coopérative de solidarité de Duhamel comptera sept sièges, soit, en plus des partenaires qui obtiennent un siège d'office, un travailleur de la coopérative, le président et un autre membre élu.

5. Pour de plus amples précisions sur les concepts de «territoire» et de «secteur», voir l'excellent livre d'Alain Faure et Anne-Cécile Douillet (2005).

novembre. Tous les mois perdus étaient les meilleurs mois. L'hiver, pour ce que l'on a fait, n'est pas le meilleur temps. Alors, on a eu des bois dans les roues tout le temps (entrevue D1).

À Beaucanton, la gouvernance est restée beaucoup plus sectorielle qu'à Duhamel. Les promoteurs initiaux du projet ont mobilisé surtout des soutiens extraterritoriaux en appui aux activités de la coopérative et plus particulièrement à ses activités les moins traditionnelles. Face à l'échec de sa tentative d'obtenir les importants contrats d'aménagement de la municipalité de Baie-James, la coopérative a mené un nombre important de projets soutenus par des partenaires extérieurs pour obtenir des ressources financières (projet de formation REXFOR, projet de bleuetière financé par le programme Volet II, projet de ramassage des cônes soutenu par le MRN) ou de l'expertise (projet d'abatage manuel avec le département de foresterie de l'UQAT). C'est donc dire que la coopérative a fait appel à des partenaires sectoriels, au sens où ils interviennent habituellement dans le domaine de la forêt publique, que ce soit par l'entremise du financement et de la régulation d'activités forestières publiques (REXFOR, MRN et son Volet II) ou au niveau de la recherche sur la forêt (UQAT). Ces acteurs, à l'exception de l'UQAT, n'ont pas non plus d'ancrage territorial et encore moins local puisqu'ils œuvrent à l'échelle du Québec. Le seul partenaire territorial important est le CLD, qui joue souvent le rôle de soutien et d'intermédiaire entre la coopérative et les organismes forestiers qui assurent le financement des projets (entrevue B2). Contrairement à Duhamel, le projet de Beaucanton ne peut compter sur le soutien institutionnel de la municipalité. On se souviendra en effet que la municipalité de Baie-James allait refuser d'accorder à la coopérative les contrats d'aménagement des TPI.

La coopérative de Beaucanton, si elle a su mobiliser la filière sectorielle, a eu beaucoup plus de difficultés du point de vue de la territorialisation. De l'avis de certains répondants moins directement impliqués dans la coopérative, elle est souvent perçue par la communauté comme l'affaire d'un clan assez exclusif et elle peut ainsi difficilement compter sur le soutien d'autres acteurs de la collectivité. Un de ces répondants (entrevue B2) fait d'ailleurs valoir que les frais d'adhésion de 1 000 \$ sont plutôt élevés et ne facilitent en rien la participation de travailleurs forestiers ou d'autres partenaires potentiels à la coopérative. La gouvernance du projet de Beaucanton est donc restée à l'intérieur d'un réseau plutôt fermé, confirmant ainsi le fait que la stratégie territoriale a été négligée par les promoteurs du projet. Ce phénomène a été observé notamment par Pencavel (cité dans Gingras et Carrier, 2007) dans le cas de coopératives de

travail américaines, mais il est également bien connu des chercheurs sur la ruralité. Pour ces derniers (voir Flora *et al.*, 1997), les liens sociaux de proximité forts entre les acteurs des petites collectivités contraignent parfois l'ouverture à la diversité des points de vue et des intérêts locaux selon des «logiques d'enfermement» (Angeon et Callois, 2006).

Ces trajectoires de gouvernance plutôt différentes, l'une plutôt *sectorielle*, l'autre qui s'est *territorialisée*, laissent percevoir le travail des acteurs locaux qui tentent de modeler la gouvernance selon les conditions locales. Les acteurs locaux ont, en quelque sorte, cherché à s'appropriier le modèle fortement institutionnalisé des coopératives de travail en l'adaptant aux possibilités et contraintes locales. Même dans des communautés qui se ressemblent d'un point de vue macroscopique (communautés fragilisées, économie peu diversifiée, etc.), les acteurs locaux font des choix au niveau de la gouvernance. Dans quelle mesure ces stratégies de gouvernance permettent-elles une réappropriation du potentiel forestier local ou encore une *mise en sens*?

5. LA DIFFICILE APPROPRIATION DES FORÊTS « À LA PÉRIPHÉRIE DE LA PÉRIPHÉRIE »

Comment interpréter les expériences de Duhamel et Beaucanton? Quel est l'apport de ces initiatives à l'appropriation des forêts par les acteurs locaux? Disons d'entrée de jeu que les communautés de Duhamel et de Beaucanton, à l'instar de bien des communautés périphériques au Québec, sont des « communautés dépendantes de la forêt » au sens où l'entendent Kneeshaw *et al.* (2000), c'est-à-dire qu'alors que les activités d'extraction et de première transformation ont longtemps occupé une part très grande dans l'emploi local, les acteurs territoriaux ont traditionnellement très peu de prise sur les décisions forestières (Blais et Chiasson, 2005; Chiasson *et al.*, 2006).

5.1. Désir de sens et mise en sens

D'un certain point de vue, les coopératives de travail forestier répondent à cette dépendance. Ce sont des acteurs locaux qui cherchent à mieux ancrer l'exploitation forestière dans le milieu pour infléchir le développement local et régional. Comme l'écrivent Gingras et Carrier (2007) :

Les coopératives forestières du Québec constituent un vecteur du développement économique dans leurs communautés d'appartenance à partir des ressources disponibles. Elles sont créées par

des acteurs locaux et elles reposent sur la volonté et la capacité du milieu à créer localement de l'emploi. Elles sont enracinées dans leur milieu et constituent une réponse des communautés forestières quant à leur insertion économique.

Les coopératives forestières, contrairement aux grandes entreprises forestières (Blais et Chiasson, 2005), sont ancrées dans leur territoire et en sont dépendantes sous divers aspects.

Les coopératives de Beaucanton et de Duhamel ne font pas exception. La création de ces deux coopératives s'inscrit dans un effort visant à endiguer la dévitalisation des collectivités tout en s'appropriant un certain contrôle sur la forêt. Il y a donc sûrement là un *désir de sens*. Dans une certaine mesure, ce désir de sens a eu des effets tangibles sur le développement local. Les acteurs ont souligné certains de ces effets. Tout d'abord, conformément à leur objectif premier, ces projets ont permis de créer ou de consolider des emplois forestiers locaux. À Duhamel, au plus fort de ses activités, la coopérative a embauché une trentaine de travailleurs, alors qu'à Beaucanton, la demande de main-d'œuvre de la coopérative a souvent dépassé l'offre locale. Malgré une volonté de privilégier les travailleurs locaux, la coopérative a souvent dû faire appel à des travailleurs provenant de l'extérieur (entrevues B1 et B4) ou se rabattre sur des employés trop peu qualifiés. Dans les deux cas, les répondants ont signalé la difficulté de recruter des travailleurs étant donné le peu d'attrait local du métier de forestier (entrevues D1 et B1). Dans certains cas, les coopératives ont permis de localiser des activités économiques qui prenaient place ailleurs. C'est le cas de la coopérative de Duhamel, qui a rapatrié des activités de sciage qui, auparavant, avaient lieu dans les scieries de la Maclaren.

Les stratégies de gouvernance territoriale (Duhamel) et sectorielle (Beaucanton) nous semblent également représenter des modalités différentes d'un désir de sens. Ces stratégies ne sont d'ailleurs pas incompatibles. Comme l'ont fait remarquer plusieurs auteurs (Boisseaux, 2005; Côté, 2005), elles se côtoient souvent dans les efforts des acteurs territoriaux visant à mieux maîtriser leur devenir et à développer des créneaux économiques innovants.

Le *désir de sens* qui se manifeste à travers les stratégies de gouvernance ne garantit pas pour autant la *mise en sens*. Nées au début (Beaucanton) et à la fin (Duhamel) des années 1990, ces deux coopératives avaient toutes deux cessé leurs activités à l'époque de notre étude, en 2005. La coopérative de Duhamel avait fermé ses portes officiellement, alors que celle de Beaucanton n'existait que sur papier. Cette fin plutôt abrupte donne un caractère plutôt éphémère

à la capacité d'influer sur le développement local. L'échec des deux projets rend difficile la réalisation d'expériences locales semblables. Non seulement les actifs de la coopérative de Duhamel ont été liquidés, mais il s'agit de milieux de vie de taille modeste. L'échec des coopératives a pour conséquence qu'il est difficile de recommencer. *«L'expérience de la Coop ne s'est pas bien conclue, donc personne ne voudra recommencer. Les institutions financières nous tournent le dos et le contexte n'est pas favorable à de nouveaux projets»* (entrevue D3).

5.2. Le poids de la distance

Qu'est-ce qui explique cette fin plutôt décevante du point de vue de l'appropriation locale du potentiel forestier? Doit-on penser que c'est la forme de gouvernance coopérative qui est en cause? Doit-on regarder du côté des acteurs locaux ou ailleurs? Tout d'abord, on peut rappeler que les coopératives de travail forestier remontent aux années 1930, ce qui donne à penser que la coupable n'est pas la formule coopérative en soi. D'autre part, on peut voir que les acteurs locaux ont consenti des efforts importants pour lancer (ou relancer) leurs coopératives. À maintes reprises, ils ont fait preuve de dynamisme, que ce soit pour obtenir du financement ou pour maintenir en marche les opérations des coopératives. Si celles-ci ont finalement dû se résigner à l'échec, ce n'est sûrement pas par manque de volonté et d'efforts de la part des promoteurs locaux qui ont porté ces initiatives pendant plusieurs années.

Le parcours difficile s'explique moins par les formes ou le dynamisme de la gouvernance locale que par un ensemble de raisons qui échappent en bonne partie au contrôle des acteurs locaux. Il faut tout d'abord souligner que les expériences de Beaucanton et Duhamel, comme bien d'autres coopératives de travail forestier, ont subi les secousses qui ébranlent l'ensemble de l'industrie forestière. Les difficultés d'approvisionnement, la surcapacité de production et la vive concurrence entre producteurs sont des problèmes auxquels les coopératives ont été confrontées dans leurs opérations forestières. La concurrence s'est avérée un problème déterminant à Beaucanton, peut-être plus qu'à Duhamel (entrevue D4), alors que la première a perdu un important contrat d'aménagement des TPI aux mains d'une autre coopérative de travail (entrevue B1). Les deux coopératives ont signalé un autre problème important découlant de la crise forestière : la difficulté de trouver de la main-d'œuvre et tout particulièrement de la main-d'œuvre qualifiée. Ce problème témoigne avec une certaine éloquence du manque d'attrait du métier de forestier, même dans des communautés où l'emploi reste un problème majeur.

Sans vouloir minimiser d'aucune façon l'importance de ces problématiques, nous insistons ici sur une autre raison qui nous paraît particulièrement signifiante, soit la position excentrée des communautés qui ont accueilli ces coopératives. Ce facteur, la distance par rapport au cœur métropolitain, a longtemps été au centre des théories et politiques de développement régional d'après-guerre (Chiasson, 1997 ; Savoie et Raynauld, 1986). L'approche du *développement local* (Jean, 1989) a quelque peu négligé ce facteur, mais certains travaux récents, notamment ceux qui s'interrogent sur la métropolisation (Bassand, 2007 ; May, 1999 ; Veltz, 1999a), réintroduisent les phénomènes de centralité (et de périphérie) au cœur de leur perspective du développement des territoires. Selon Pierre Veltz (1999b), les métropoles sont des *pépinières de la nouvelle économie*, ce qui veut dire qu'elles peuvent compter sur un ensemble de ressources spécialisées (centre de recherche, institution de financement du capital de risque, etc.) et qu'elles offrent un espace d'interaction riche entre ces ressources.

Nous avons soutenu ailleurs (Chiasson et Gadoury, 2000) que les régions périphériques québécoises, du fait de leur passé industriel, font face à des difficultés importantes pour se repositionner dans des activités à plus haute valeur ajoutée. Ces régions étaient souvent intégrées dans une chaîne de production (Klein et Pena, 1986) où l'expertise venait d'ailleurs. La population locale a développé des savoir-faire adaptés aux besoins de l'exploitation des matières premières, mais plus difficilement transférables dans de nouveaux créneaux de mise en valeur de ces ressources naturelles. Il semble cependant utile de distinguer, à l'intérieur même de ces régions, les villes régionales et les collectivités rurales qui s'en éloignent. Dans les villes régionales, de nouvelles activités (services publics, fabrication, etc.) sont souvent venues s'ajouter aux activités primaires ou en prendre le relais, alors que les collectivités plus excentrées ne peuvent compter sur une telle diversification (Dugas, 2000). Beaucanton, tout comme Duhamel, est dans cette situation. Ces deux collectivités sont en quelque sorte « à la périphérie de la périphérie », pour reprendre la formule qu'avait utilisée Hervé Gumuchian (1990), c'est-à-dire qu'elles sont éloignées autant par rapport au centre métropolitain que par rapport à leurs villes régionales. Ce double éloignement (Chiasson *et al.*, 2010) signifie que ces communautés ont plus difficilement accès aux ressources spécialisées qui sont centrales pour le développement de nouvelles vocations au-delà du secteur primaire. Voyons comment cette difficulté d'accès à des ressources spécialisées s'est traduite dans le cas de ces deux collectivités.

5.3. Le manque de ressources spécialisées

Une première lacune qui nous fut signalée par les répondants des deux projets se situe au niveau de la gestion. Dans le cas de Beaucanton, le projet n'a pu compter que sur des promoteurs qui avaient d'autres occupations professionnelles principales. Cela a eu comme conséquence importante d'allonger sur plusieurs années la période de démarrage du projet. De l'avis d'au moins deux répondants (entrevues B1 et B2), le manque d'expertise gestionnaire a également occasionné la perte de contrats importants qui auraient pu stabiliser la coopérative. Des problèmes liés à la gestion de fonds de la coopérative lors de la troisième phase sont d'ailleurs au cœur de la cessation des activités de la coopérative. Ce problème de ressources en gestion s'ajoute à la difficulté constante de trouver une main-d'œuvre qualifiée pour des travaux forestiers, qui s'avérera elle aussi une ressource rare à Beaucanton.

Même son de cloche du côté de Duhamel, où le projet d'usine de séchage a souffert du manque d'expertise. Tout comme à Beaucanton, les promoteurs du projet apportent une connaissance des pratiques forestières classiques, mais sont moins bien équipés pour faire face au défi qu'apporte le nouveau créneau de production. «*Le séchage du bois de chauffage, on ne connaissait pas ça. Une fois, le bois n'était pas assez séché. Une autre fois, les sacs n'étaient pas assez pleins*» (entrevue D1).

Pour faire face à un manque d'expertise technique, les promoteurs ont fait appel à un expert, un ingénieur forestier, qui a été chargé de mener le projet d'usine. Cette dépendance envers une ressource externe ne s'est pas avérée très concluante. Comme l'explique ce même répondant : «*On a engagé quelqu'un pour faire un plan d'affaires et monter l'usine de séchage en un an. L'ingénieur contrôlait tout notre argent. Il n'avait pas cherché assez d'argent pour acheter les bonnes machines. Les machines qui ont été achetées n'étaient pas assez efficaces. Mais le gars est parti à un moment donné*» (entrevue D1). Ceci laisse croire à une grande dépendance envers des ressources extérieures en ce qui a trait aux savoirs techniques, qui ont été somme toute peu utiles. Cette dépendance est aussi perceptible en ce qui concerne la gestion même du projet, comme l'explique un répondant qui commente l'échec de Duhamel, de façon un peu crue : «*Un bon bûcheron ne fait pas nécessairement un bon gestionnaire*» (entrevue D3).

Plusieurs facettes de la gestion de ces deux coopératives (recherche de financement, préparation du plan d'affaires, etc.) se sont révélées des entreprises ardues, encore une fois faute de connaissances spécialisées. L'absence à la fois de connaissances spécialisées

et de ressources locales est devenue dans les deux cas un obstacle de taille qui a fortement contribué à l'enlisement de ces coopératives. À Duhamel, les lacunes au niveau de la gestion et le manque initial d'expertise ont freiné le développement d'une production à valeur ajoutée tout en empêchant la consolidation financière des deux coopératives.

Les ressources humaines spécialisées qui ont fait défaut dans les deux cas sont difficiles à trouver à la périphérie et doivent souvent être importées, alors qu'elles seraient beaucoup plus faciles à trouver dans les lieux centraux, même dans les villes régionales. Alors que la distance fait obstacle à l'accès aux ressources, elle s'érige aussi en contrainte pour les projets locaux qui se trouvent à la périphérie. *«C'est difficile à partir, une petite usine à Duhamel. Même le transport est difficile. Difficile à recruter»* (entrevue D2).

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous nous sommes penchés sur les coopératives forestières. Nous avons pu voir que la formule coopérative est bien implantée dans le monde de la forêt publique québécoise. Les coopératives de travail forestier ont une longue histoire, et elles ont été institutionnalisées par le gouvernement depuis au moins les années 1970. Les coopératives forestières peuvent donc être vues comme un facteur non négligeable du développement des régions périphériques, que ce soit par l'entremise de leurs travaux dans les secteurs forestiers traditionnels (coupe, aménagement, première transformation) ou par la recherche de nouveaux créneaux moins soumis aux difficultés de l'exploitation traditionnelle.

La participation des coopératives forestières au développement régional reste peu documentée. Notre analyse des cas de Beaucanton et de Duhamel visait à éclairer une des facettes de cette participation, soit les modalités concrètes de gouvernance qu'expérimentent ces coopératives. Nous parlons de «modalités concrètes» au sens où nous nous sommes intéressés non pas uniquement à la dimension formelle définie par la charte de la coopérative, mais aussi aux types de rapports entre les acteurs qui gravitent autour de l'initiative. Notre présentation des deux cas a permis de voir que les modalités de gouvernance locale ont pris des trajectoires différentes selon le contexte local. Comme nous avons voulu le montrer, les acteurs de Duhamel ont mobilisé des soutiens plus territorialisés alors que Beaucanton s'est appuyée sur des mécanismes plus sectoriels.

Nous nous sommes également interrogés sur les difficultés de s'appropriier le potentiel forestier local. L'impossible *mise en sens* s'expliquerait plutôt par le double éloignement de ces communautés. Cet éloignement signifie que les ressources essentielles pour le développement de nouveaux créneaux de production forestiers, notamment les ressources humaines spécialisées et le savoir-faire, sont difficilement accessibles. Malgré le travail qu'ils ont consenti et toute leur bonne volonté, les acteurs locaux ont été assez rapidement confrontés à ce manque de ressources (expertise en gestion, manque de main-d'œuvre spécialisée) pour accompagner la consolidation des coopératives. Doit-on pour autant conclure que les collectivités les plus éloignées sont condamnées à la marginalité et au déclin économique et que les nouveaux créneaux sont réservés aux lieux centraux mieux dotés en ressources spécialisées (Chiasson, 2004)? Nous considérons plutôt que nos conclusions servent à rappeler les handicaps auxquels sont confrontés les milieux situés à la périphérie de la périphérie, handicaps qui confirment l'importance de politiques publiques qui soutiennent le renforcement des capacités (*capacity building*) de ces collectivités, c'est-à-dire qui cherchent à appuyer le développement des capacités d'action dans les milieux les moins bien dotés (Bradford, 2005; Chiasson *et al.*, 2010; Jean, 2006).

BIBLIOGRAPHIE

- ANDREW, Caroline (1994). «Les mouvements sociaux», dans Chad Gaffield (dir.), *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 583-616.
- ANGEON, Valérie et Jean-Marc CALLOIS (2006). «Capital social et dynamiques de développement territorial: une réflexion à partir de l'exemple de deux territoires ruraux français», *Espaces et sociétés*, vol. 1-2, n^{os} 124-125, p. 55-71.
- ANGERS, François-Albert (1974). *La coopération, de la réalité à la théorie économique, I. Le monde vivant de la coopération*, Montréal, Fides.
- BASSAND, Michel (2007). «Métropoles et métropolisation», dans Michel Bassand, Vincent Kaufmann et Dominique Joye (dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 15-31.
- BECKLEY, Thomas M. (1998). «Moving towards consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada», *The Forestry Chronicle*, vol. 74, n^o 5, p. 736-744.

- BLAIS, René (1999). «Développement durable et approche sociale en foresterie: retour sur le discours d'Esdras Minville», *Recherches sociographiques*, vol. 40, n° 2, p. 225-241.
- BLAIS, René et Guy CHIASSON (2005). «L'écoumène forestier canadien. État, techniques et communautés. L'appropriation difficile du territoire», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BOISSEAU, Stéphane (2005). «Produits du terroir: les apports au territoire d'une politique sectorielle», dans Anne-Cécile Douillet et Alain Faure (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 173-188.
- BOUCHARD, Marie J. et Marc GAGNON (1998). *L'habilitation (empowerment) dans les organisations coopératives: cinq cas de gestion de coopératives d'habitation*, Montréal, Chaire de coopération Guy-Bernier, Université du Québec à Montréal.
- BOUCHER, Jacques L. (2004). «Vers un nouveau modèle associatif dans le secteur du logement au Québec», *Sociologies pratiques*, n° 9, p. 129-146.
- BRADFORD, Neil (2005). *Place-based Public Policy: Towards a New Urban and Community Agenda for Canada*, Canadian Policy Research Networks, Research Report F-51, Ottawa, CPRN.
- CARRIER, Mario, Bruno JEAN et Patrice LEBLANC (2000). «Attractivité du territoire, services publics et développement», dans Mario Carrier et Serge Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux: éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 85-104.
- CENTRE LOCAL DE DÉVELOPPEMENT BAIE-JAMES (2010). *Portrait de Villebois, Val-Paradis et Beaucanton*, <<http://www.cldbj.ca/portrait-du-territoire/portrait-de-vvb>>.
- CHIASSON, Guy (1997). «The "crisis of the welfare state" and democracy: A discourse analysis of ACOA», dans Raymond B. Blake, Penny E. Bryden et J. Frank Strain (dir.), *The Welfare State in Canada: Past, Present and Future*, Toronto, Irwin, p. 74-87.
- CHIASSON, Guy (2004). *L'attractivité des territoires ruraux en Outaouais: quel espoir?*, Gatineau, Chaire de recherche en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais.
- CHIASSON, Guy, Caroline ANDREW et Joanne PERRON (2006). «Développement territorial et forêts: la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 555-572.
- CHIASSON, Guy et Gaston GADOURY (2000). «Les lots intramunicipaux en Abitibi-Témiscamingue ou les hauts et les bas du développement économique local», dans Roch Côté (dir.), *Annuaire du Québec 2001*, Montréal, Fides, p. 262-267.

- CHIASSON, Guy, Édith LECLERC et Caroline ANDREW (2010). «La multifonctionnalité forestière à l'épreuve de la distance: réflexions à partir de deux localités de la périphérie québécoise», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine (dir.), *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux: enjeux théoriques et d'action publique*, Rimouski, CRDT et GRIDEQ, p. 161-176.
- CÔTÉ, Serge (2005). «Vers un modèle de soutien à l'innovation pour les entreprises québécoises», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine (dir.), *Territoires et fonctions. Des pratiques aux paradigmes: les systèmes régionaux d'innovation et les dynamiques d'innovation en débats*, Rimouski, GRIDEQ, p. 25-40.
- DIONNE, Hugues (1983). *Aménagement intégré des ressources et luttes en milieu rural: les organismes de développement communautaire du bas du fleuve*, Rimouski, GRIDEQ.
- DUGAS, Clermont (2000). «L'espace rural québécois», dans Mario Carrier et Serge Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux: éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 13-40.
- ECOCAD ENR. (1995). *Modèle de gestion intégrée des ressources forestières. Projet n° 4049*, Québec, Service canadien des forêts, Région du Québec.
- FAURE, Alain (2005). «La construction du sens plus que jamais en débats», dans Alain Faure et Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses de l'Université de Grenoble, p. 9-24.
- FAURE, Alain et Anne-Cécile DOUILLET (2005). *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES FORESTIÈRES – FQCF (s.d.). *Historique*, <<http://jc.fqcf.coop/wp-content/uploads/Historique.pdf>>.
- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES FORESTIÈRES – FQCF (2008). *La FQCF – Présentation*, <<http://www.fqcf.coop/index.php?id=9>>.
- FOURNIAU, Jean-Michel (2005). «Les trois scènes d'une institutionnalisation controversée de la participation du public aux décisions d'aménagement», dans Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage: aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, p. 241-256.
- GAGNON, Alain-G., Jean-Pierre GIRARD et Stéphan GERVAIS (2001). *Le mouvement coopératif au cœur du XXI^e siècle*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- GINGRAS, Patrick (2007). «Entre innovation économique et cohésion sociale: les coopératives forestières et le développement des régions périphériques du Québec», Québec, École supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional, Université Laval.

- GINGRAS, Patrick et Mario CARRIER (2006). «Entre intégration économique et cohésion sociale: les coopératives forestières et le développement régional au Québec», *Canadian Geographer-Géographe canadien*, vol. 50, n° 3, p. 358-375.
- GINGRAS, Patrick et Mario CARRIER (2007). «The state and the forest governance in Quebec: Incidences on the economic innovation and social cohesion in the forest co-operatives», dans Fairbairn B. Russel (dir.), *Identity and Cohesion: Co-operative Community Responses to Globalization in Canada*, Saskatoon, Center for the Study of Co-operatives.
- GUMUCHIAN, Hervé (1990). *À la périphérie de la périphérie: l'espace rural et le concept de fragilité en Abitibi*, Montréal, Université de Montréal.
- JEAN, Bruno (1989). «Le développement régional à l'heure du développement local: "le temps des incertitudes"», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 12, n° 1, p. 9-24.
- JEAN, Bruno (1997). *Territoires d'avenir: pour une sociologie de la ruralité*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- JEAN, Bruno (2006). «Le développement territorial: un nouveau regard sur les régions du Québec», *Recherches sociographiques*, vol. 47, septembre-décembre, p. 465-474.
- JOYAL, André (2001). *Économie alternative et filière bois en milieu rural: au Québec et en Limousin (France)*, <http://www.uqar.ca/files/urq/2001/economie_alternative_et_filiere_bois_en_milieu_rural_au_qu%C3%A9bec_et_en_limousin_france_-_andre_joyal.pdf>.
- KLEIN, Juan-Luis et Orlando PENA (1986). «Impacts régionaux d'une multinationale canadienne: le cas de Noranda Mines», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine (dir.), *Régions, régionalisme et développement régional*, Rimouski, GRIDEQ, p. 95-135.
- KNEESHAW, Daniel D., Alain LEDUC, Pierre DRAPEAU, Sylvie GAUTHIER, David PARÉ, Richard CARIGNAN, René DOUCET, Luc BOUTHILLIER et Christian MESSIER (2000). «Development of integrated ecological standards of sustainable forest management at an operational scale», *Forestry Chronicle*, vol. 76, n° 3, p. 481-193.
- LAPLANTE, Robert (1994). *Guyenne, village coopératif: la petite Russie*, Cachan, École normale supérieure de Cachan.
- LÉVESQUE, Benoît, Marie-Claire MALO et Jean-Pierre GIRARD (2001). «Le modèle québécois: un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société?», *Cahiers du CRISES*, vol. 1, n° 5.
- LOCALITÉ DE VALCANTON (s.d). *Historique*, <<http://valcanton.tripod.com/historique.shtml>>.
- MALO, Marie-Claire (2006). *Coopératives et modèle de développement: l'expérience québécoise*, Gatineau, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais.

- MAY, Nicole (1999). « Districts et métropolisation : réflexions à partir de deux figures spatiales de réorganisations productives », dans Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Diane-Gabrielle Tremblay (dir.), *Entre la métropolisation et le village global*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 27-47.
- MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, DE L'INNOVATION ET DE L'EXPORTATION – MDEIE (2007). *Coopératives du Québec. Données statistiques*, Québec, MDEIE, <http://www.mdeie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/etudes_statistiques/secteur_cooperatif/coop_statistiques_2007.pdf>.
- PARKER, Rachel (2007). « Networked governance or just networks? Local governance of the knowledge economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden) », *Political Studies*, vol. 55, n° 1, p. 113-132.
- POLÈSE, Mario et Richard SHEARMUR (2002). *The Periphery in the Knowledge Economy: The Spatial Dynamics of the Canadian Economy and the Future of Non-metropolitan Regions in Quebec and the Atlantic Provinces*, Montréal, Institut national de la recherche scientifique – Urbanisation Culture et Société.
- PROULX, Marc-Urbain, Valérie VILLENEUVE, Marc PRIVÉ et Suzanne TREMBLAY (1996). *Profil des organisations publiques, parapubliques et collectives du Saguenay-Lac-Saint-Jean: identification, mission, objectifs, territoire d'interventions, secteur d'activités, financement, membres, regroupements, structure organisationnelle, ressources humaines, information produite, réalisations concrètes*, Saguenay, GRIR.
- ROUSSEAU, Yvan (1996). « Du projet de reconquête économique à l'idée de management: un bilan des études consacrées au mouvement Desjardins », *Histoire sociale*, vol. 29, n° 57, p. 97-132.
- SAVOIE, Donald J. et André Raynauld (dir.) (1986). *Essais sur le développement régional*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- STRANG, David et Michael W. MACY (2001). « In search of excellence: Fads, success stories, and adaptive emulation », *American Journal of Sociology*, vol. 107, n° 1, p. 147-182.
- TESSIER, Isabelle (2003). *L'économie sociale en milieu forestier: les coopératives forestières et les organismes de gestion en commun dans le développement des régions-ressources du Québec*, mémoire de maîtrise en géographie, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- VELTZ, Pierre (1999a). « Métropoles, périphéries et économie mondiale », dans Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Diane-Gabrielle Tremblay (dir.), *Entre la métropolisation et le village global*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 49-60.
- VELTZ, Pierre (1999b). *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.
- VINCENT, Odette (dir.) (1995). *Histoire de l'Abitibi-Témiscamingue*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

Habiter la forêt

Quelles modalités de gouvernance ?

Jacques L. Boucher et Guy Chiasson

Dans ce chapitre, nous présentons les deux derniers cas à l'étude, soit ceux de la Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle (CGFA), dans la région de Maniwaki, en Outaouais, et la coopérative Roulec 95, dans la municipalité de Nédélec-Roulier, en Abitibi-Témiscamingue. Ces deux projets s'inscrivent dans la mouvance des *forêts habitées*, c'est-à-dire qu'ils font partie d'une quinzaine de projets lancés par des acteurs locaux mais soutenus par le gouvernement provincial afin de mettre à l'essai de nouvelles formes de gestion des forêts situées à proximité des communautés agroforestières. Comme ce fut le cas pour les coopératives forestières et les tables de gestion intégrée des ressources, nous analysons ces deux projets du point de vue des modalités de gouvernance qu'ils ont développées et tentons de voir dans quelle mesure ces modalités permettent d'accroître la maîtrise locale des forêts.

Le concept de *forêt habitée* ne renvoie pas explicitement à un modèle de gouvernance précis. Il désigne plutôt une série de principes qui devraient guider les pratiques forestières locales. Comme le laisse entendre l'appellation *forêt habitée*, l'appropriation par les communautés du patrimoine forestier local est une valeur centrale de ce projet. La question des modalités de gouvernance reste ouverte, de sorte que les promoteurs locaux ont une grande marge de manœuvre pour définir ces dernières. Nous verrons que cette marge de manœuvre a effectivement donné lieu à des formes fort différenciées de pilotage de l'action collective locale. Dans un cas (Roulec 95), les acteurs locaux ont opté pour le statut de société paramunicipale, tandis que dans l'autre (CGFA), c'est un large partenariat entre divers

intérêts qui a donné corps à la forêt habitée dans le cadre d'un organisme sans but lucratif (OSBL) établi en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies.

Derrière la question des formes de la gouvernance locale se cache celle de sa capacité d'assurer une meilleure emprise des collectivités sur la forêt locale. Si nous avons fait référence plus tôt à l'idée d'Alain Faure, qui parle d'un bien commun territorial, dans ce chapitre, nous chercherons à savoir dans quelle mesure les projets de forêts habitées permettent d'insérer les forêts locales dans la recherche du bien commun ou de l'intérêt général territorial. Pour plusieurs auteurs, notamment Dryzek (1995), mais aussi Glasmeier et Farrigan (2005), cette capacité des communautés de s'approprier le potentiel forestier local est indissociable des mécanismes mis en place pour assurer une représentation et une participation relativement équitables des divers intérêts en jeu, y compris ceux des industriels et de l'État. Sans un certain rééquilibrage local des rapports de force entre les acteurs locaux et les acteurs forestiers plus traditionnels, la promesse d'une forêt habitée risque de rester creuse pour bien des membres de ces communautés.

Après avoir précisé le sens du concept de *forêt habitée* et tracé les contours de son application à l'échelle du Québec, nous analysons les cas de la CGFA et de Roulec 95. Nous verrons ainsi comment la CGFA a réussi dans sa trajectoire de gouvernance à se définir comme un lieu de délibération sur l'intérêt général local, alors que l'expérience de Roulec 95, malgré ses succès, reste plus fragile parce qu'elle dépend des rapports de force avec l'industrie.

1. LA FORÊT HABITÉE : DU CONCEPT À LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

Les premières formulations du concept de forêt habitée remontent, dans le contexte québécois, aux années 1970 (Mercier, 2002). Louis-Jean Lussier, dans le cadre d'une étude pour le compte du ministère des Ressources naturelles, se penche sur la question de l'aménagement des forêts situées à proximité des lieux habités, c'est-à-dire autant les forêts de tenure privée que la « forêt publique de banlieue » (Lussier, 1971, cité dans Mercier, 2002). Pour Lussier, ces forêts habitées exigent une reconnaissance et des modes d'aménagement fondamentalement différents de ceux qui caractérisent la grande forêt publique située à distance de l'écoumène. Comme le fait valoir Marc Mercier (2002) dans son mémoire de maîtrise, cette première

reconnaissance de la forêt habitée comme réalité distincte de la forêt publique s'inscrit dans un contexte particulier. D'une part, depuis les années 1960, bon nombre de communautés rurales de plusieurs régions ressources du Québec revendiquent un meilleur contrôle du potentiel de développement que recèlent les forêts qui les entourent. La notion de *forêt habitée* proposée par Lussier va dans le sens d'un aménagement spécifique pour les forêts attenantes aux communautés et donc, dans le sens de ces revendications territoriales. D'autre part, au cours des années 1970, le gouvernement québécois a révoqué les anciennes concessions forestières. L'abolition de ces concessions, par lesquelles les industriels obtenaient un approvisionnement à long terme assorti de très peu de conditions¹, a permis de croire pour un temps qu'une plus grande place pourrait être faite aux communautés dans l'aménagement et la mise en valeur des forêts « de banlieue », d'autant plus qu'au cours de cette période, le ministère des Ressources naturelles a justement reconnu la forêt de banlieue comme une forêt distincte de la grande forêt industrielle.

Malgré des conditions sociopolitiques et législatives qui semblaient propices dans les années 1970, la reconnaissance, même partielle, de la forêt habitée se fait attendre. La révision du régime des concessions fait place en 1986 au régime des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestiers (CAAF), qui accordent au départ l'exclusivité des approvisionnements aux propriétaires d'usines de transformation (Blais et Chiasson, 2005). Ce n'est qu'en 1993 que s'ajoute la possibilité pour d'autres acteurs non titulaires de permis de transformation du bois (notamment les municipalités) d'accéder à des volumes de bois publics par l'entremise des contrats d'aménagement forestier (CtAF) pour des fins de développement local. Dans un même ordre d'idées, à compter de 1995, le gouvernement lance une politique de décentralisation des lots intramunicipaux vers les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) (Chiasson et Gadoury, 2000). Cette série de changements va dans le sens d'une certaine reconnaissance (encore timide) d'un mode dual d'aménagement des forêts publiques. Au mode d'exploitation industriel de la forêt, toujours solidement ancré, s'ajoutent des modalités plus territorialisées (Chiasson, Andrew *et al.*, 2006) visant à permettre aux acteurs locaux de jouer un rôle plus actif dans les territoires forestiers à proximité des collectivités. C'est comme si la distinction proposée jadis par Lussier entre la *forêt de banlieue* et la *forêt industrielle* refaisait tacitement surface dans les années 1990.

1. Sur le régime québécois des concessions, voir Blais et Chiasson (2005).

C'est dans ce contexte mouvementé des années 1990 et par l'entremise des brèches ouvertes lors des réformes de 1993 que le concept de *forêt habitée* a finalement pu trouver une certaine institutionnalisation. Le gouvernement a en effet reconnu 14 projets pilotes locaux de forêt habitée, en plus de créer le Groupe de travail interministériel sur la forêt habitée, chargé d'assurer une coordination des initiatives de l'administration publique québécoise en la matière.

Luc Bouthillier et Hugues Dionne (1995), dans un rapport souvent cité, cernent quatre éléments qui caractérisent la pratique de forêt habitée selon quatre grands principes qui ont été repris par Gélinas :

- le développement économique local ;
- la mise en valeur des ressources autres que la matière ligneuse de la forêt ;
- la protection de l'environnement et du territoire et la réappropriation locale de celui-ci ;
- la gestion partenariale des ressources, qui responsabilise les gens par rapport à la gestion du milieu (Gélinas, 2000, p. 41).

En s'inspirant de cette définition, il est possible de constater, tout d'abord, que ces quatre éléments permettent de mesurer la distance importante qui sépare la forêt habitée du modèle industriel d'aménagement (Gélinas et Bouthillier, 2005). Alors que ce dernier est dominé par la mise en valeur de la matière ligneuse selon un monopole quasi parfait accordé aux industriels, le modèle de la forêt habitée propose une mise en valeur multiressources de la forêt de façon à assurer une « réappropriation locale » du territoire. Cette définition laisse supposer que les 14 projets témoins sont autant de lieux où les acteurs locaux peuvent expérimenter des formes d'aménagement propres à la forêt attenante aux collectivités, en fonction de principes directeurs (le développement local, l'usage multiressource, le contrôle local) largement absents de la foresterie industrielle. Cette expérimentation, il faut le rappeler, est restée limitée puisque la reconnaissance gouvernementale des forêts habitées n'est pas allée plus loin que l'étape des projets pilotes, et que le soutien financier public aux forêts habitées a pris fin au cours de la décennie 2000, au grand désespoir de certains acteurs qui espéraient un élargissement de la formule des forêts habitées.

De surcroît, si on se fie à la définition de Bouthillier et Dionne, la forêt habitée ne renvoie pas à un mode de gouvernance précis. Le quatrième élément précise bien que la gestion est partenariale, alors que le troisième point propose, lui, une réappropriation locale du territoire, mais on ne s'étend pas sur les modalités concrètes de ce partenariat et de cette réappropriation. Un regard, même rapide, porté

sur les 14 projets pilotes de forêt habitée (voir la liste proposée par Bédard, 2000) permettrait de voir que la formule de la forêt habitée reste effectivement assez flexible du point de vue des acteurs qui prennent en charge la gouvernance. Certains de ces projets, comme celui de la forêt Winneway, sont gérés par un conseil de bande ou des instances municipales (Chibougamau) et paramunicipales (Roulec 95), tandis que d'autres sont sous la gouverne d'un partenariat entre plusieurs organisations, tant de nature privée que publique (Ferland-Boileau, Forêt de l'Aigle). Une étude du ministère des Ressources naturelles (Bédard, 2000) avait déjà dégagé ces deux grands types de structures formelles de gouvernance qu'ont adoptées les projets pilotes : les tables de concertation et les corporations ou sociétés de gestion. Alors que les premières font référence au partenariat, les dernières renvoient à une structure plus formalisée et légalement constituée. Ces différences, autant du point de vue des acteurs que de celui des structures formelles, montrent bien que la formule de forêt habitée laisse aux promoteurs locaux une marge de manœuvre importante pour définir les mécanismes qui sont réputés permettre la réappropriation locale.

On peut retenir de ce survol que le concept de forêt habitée, depuis sa formulation initiale dans les années 1970 jusqu'à sa résurrection dans les années 1990, présuppose une appropriation plus importante par les collectivités locales des forêts qui les entourent. Cette appropriation était d'ailleurs demandée depuis longtemps par bien des collectivités désireuses de relancer le développement rural. Il en va de même pour le mouvement des projets témoins de forêts habitées qui cherchent, tant bien que mal (Gélinas et Bouthillier, 2005), à converger vers cette appropriation en vue d'en faire des instruments de développement local. Les cas de Roulec 95 et de la CGFA ne font pas exception. C'est d'ailleurs de ce point de vue que nous examinons ces deux projets. Plus précisément, nous observons la question de l'appropriation par les acteurs locaux, qui met l'accent sur la question du rapport entre les acteurs forestiers du territoire, et celle de l'organisation des rapports de force entre les acteurs locaux et les industriels. Les deux projets de forêt habitée retenus ont d'ailleurs produit des réponses très différentes à cette question.

2. LA CORPORATION DE GESTION DE LA FORÊT DE L'AIGLE

2.1. Le contexte sociohistorique

La Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle a été fondée en 1996 pour gérer la Forêt de l'Aigle, un territoire de 140 km² situé au nord de la région de l'Outaouais. Le territoire de la Forêt de l'Aigle est

situé dans la MRC de La Vallée-de-la-Gatineau, non loin de la ville de Maniwaki. Comme la plupart des sous-régions de l'Outaouais, cette MRC a suivi très tôt la vocation forestière de la région. La rivière Gatineau constitue un axe nord-sud idéal pour le déploiement de l'industrie forestière, et ce dès le XIX^e siècle, avec ceux que l'on surnommait les *barons du bois*. L'économie de la région fut en effet très tôt dominée par des activités intimement liées à la forêt : la coupe, mais également la drave et le sciage par la suite (Gaffield, 1994). La région garde encore aujourd'hui une vocation forestière très importante (Chiasson, Dauphin *et al.*, 2010). Le déclin de la vocation industrielle du cœur urbain de la région (Ottawa-Gatineau) aurait même renforcé la position de Maniwaki comme un pôle forestier régional (Chiasson, Blais *et al.*, 2006). Aux activités traditionnelles de mise en valeur de la matière ligneuse s'ajoutent des activités en forêt liées aux loisirs (chasse et pêche, villégiature, etc.). Cette vocation est renforcée par la relative proximité d'Ottawa et de Gatineau. Le contexte socioéconomique local de Maniwaki et ses environs reste assez fragile, fragilité qui s'explique en bonne partie par le déclin de l'industrie forestière. Pour l'instant, les activités récréotouristiques arrivent encore mal à combler les manques à gagner.

L'historique du territoire de la Forêt de l'Aigle est à l'image de celui de la vallée de la Gatineau, couplant depuis longtemps des activités forestières et récréotouristiques. Des années 1960 jusqu'aux années 1980, le site est principalement sous la propriété de la Canadian International Paper (CIP), qui s'en servira notamment comme dépôt pour l'approvisionnement de ses camps forestiers. Le site est aussi marqué par la présence, pendant tout le XX^e siècle, de clubs qui s'approprient le pourtour des lacs (Club Anoki, Bras Coupé Fish and Game Club, etc.). Après la restructuration des activités de la CIP et le démantèlement des clubs privés, le gouvernement fait de la Forêt de l'Aigle une réserve forestière. C'est en 1996 que le ministère des Ressources naturelles (MRN) accepte de céder la gestion de cette réserve à une corporation constituée de sept organisations locales et régionales.

2.2. L'intégration de la sociodiversité

La formule choisie en 1996 pour assurer la gestion et la mise en valeur du territoire de la Forêt de l'Aigle fut celle d'une corporation regroupant plusieurs partenaires. Lors de nos entrevues, la CGFA regroupait en effet des représentants de sept groupes, soit trois associations de loisir en forêt (deux associations de chasse et pêche et un club de motoneige et de motoquad), une société sylvicole (la

Société sylvicole de la Haute-Gatineau), un institut de recherche forestier (l'Institut québécois de recherche sur la forêt feuillue) et deux gouvernements locaux (la municipalité de Cayamant et le Conseil de bande algonquin de Kitigan Zibi). La CGFA est de loin le projet le mieux connu et le plus documenté des 14 projets pilotes de forêt habitée. Elle a ainsi retenu non seulement l'attention des praticiens, mais également celle de plusieurs chercheurs qui y ont vu un modèle d'appropriation locale du potentiel forestier (Boucher et Chiasson, 2007 ; De Blois Martin, 2002).

Dans un texte publié précédemment sur l'expérience de la CGFA (Chiasson *et al.*, 2005)², nous avons parlé d'une expérience de « forêt plurielle ». L'approche adoptée par la CGFA est plurielle, tout d'abord au sens où elle a réussi à mettre en valeur une pluralité de ressources du territoire forestier. Contrairement au modèle d'exploitation forestière qui a dominé la socioéconomie de la vallée de la Gatineau, la CGFA a voulu privilégier une approche multiressources permettant de concilier plusieurs usages de la forêt. Si le passage à une multifonctionnalité forestière a posé problème dans d'autres communautés périphériques dépendantes de la forêt (voir le chapitre 7 du présent ouvrage, ainsi que Chiasson, Leclerc *et al.*, 2010), cette transformation a semblé se faire relativement en douceur dans le cas de la Forêt de l'Aigle. Il faut dire, certes, que la Forêt de l'Aigle avait la chance de pouvoir compter sur un potentiel de matière ligneuse fort intéressant. Ce potentiel explique, en partie du moins, les résultats appréciables de l'expérience. Les revenus tirés de la récolte de matière ligneuse ont permis de soutenir le développement d'autres activités, notamment de l'hébergement touristique en milieu forestier, mais également des activités de loisirs comme un sentier suspendu. La CGFA a aussi mis sur pied des activités de recherche et de conservation permettant de préserver certaines espèces sur le territoire de la Forêt de l'Aigle.

Afin de soutenir ces activités et d'assurer leur saine cohabitation, la CGFA s'est dotée d'une équipe de professionnels diversifiée faisant appel, comme on peut s'y attendre, à des ingénieurs forestiers, mais aussi à des biologistes, des chercheurs en écologie du paysage ou encore des récréologues. L'expérience de la Forêt de l'Aigle aura donc permis d'expérimenter un croisement de savoirs professionnels autour de la gestion forestière qui vient fragiliser, dans une certaine mesure, le monopole que pouvaient avoir les ingénieurs forestiers sur la gestion forestière (Beckley, 1998).

2. La présente section reprend d'ailleurs plusieurs des idées présentées dans ce texte.

Le caractère pluriel tient non seulement à la diversité des usages, mais également à la diversité des intérêts sociaux qui y sont représentés. Comme nous l'avons indiqué, la CGFA regroupe pas moins de sept groupes collectifs. Ces groupes représentent des façons différentes d'utiliser et de s'approprier la forêt. Pour s'assurer que ces divers intérêts sont bien représentés, on accorde un siège à chacun des sept groupes au conseil d'administration de l'organisme. De ce point de vue, on peut considérer, en reprenant les mots de Luc Bouthillier et Hugues Dionne (1995), qu'il y a « réappropriation locale » du territoire forestier. Cependant, la réappropriation se fait à partir d'une collectivité locale, qui est plurielle parce qu'elle est constituée par la cohabitation de plusieurs intérêts qui entretiennent des rapports très différents avec le territoire forestier. Le témoignage le plus éloquent de cette définition plurielle de la collectivité locale se trouve dans l'intégration, au tout début du projet, de la communauté autochtone de Kitigan Zibi à titre de partenaire à part entière du projet. Rappelons que l'intégration des autochtones et de leurs savoirs traditionnels dans la gestion des territoires forestiers reste un défi entier dans une grande majorité de territoires publics où les Premières Nations ont des revendications territoriales (Parsons et Prest, 2003 ; Simpson, 2003). Dans ce contexte, la participation de Kitigan Zibi à la CGFA a nettement contribué à faire de cette forêt une expérience reconnue.

L'approche multiressources privilégiée par la CGFA se voulait une forme d'aménagement qui chercherait à refléter le mieux possible cette diversité du milieu local. Le Plan multiressource que s'est donné la CGFA en 2002 visait justement à assurer la cohabitation entre plusieurs usages, dont ceux qui prenaient déjà place bien avant la création de la forêt habitée. La CGFA a d'ailleurs commandé une étude sur les différents usagers du territoire, dans le but de mieux harmoniser les pratiques et préoccupations de ces usagers avec les siennes (Entre les lignes, 1996).

3. ROULEC 95

3.1. Le contexte sociohistorique

Roulec 95 est une instance paramunicipale chargée de la gestion des terres publiques intramunicipales (TPI) de la municipalité de Nédélec-Roulier, une communauté d'un peu moins de 500 habitants située dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue. Plus précisément, l'expérience a pris place dans le contexte d'une MRC assez périphérique et enclavée, la MRC de Témiscamingue. Cette MRC peut être divisée

en deux réalités très distinctes d'un point de vue socioéconomique (Gagné, 2007). Le secteur sud, à la frontière de l'Ontario, est relativement prospère grâce à la présence de la compagnie Tembec et de ses quelques usines de transformation du bois, alors que les secteurs est et nord ont une économie mixte agroforestière, qui peut aussi compter sur un petit nombre d'établissements manufacturiers. Nédélec-Roulier fait clairement partie de cette deuxième réalité. La description suivante, tirée d'un document du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, résume bien les problématiques du développement de la municipalité :

Comme dans le cas de plusieurs territoires agroforestiers de la région de l'Abitibi-Témiscamingue au début des années 1990, la municipalité de Nédélec devait faire face à des problèmes de dévitalisation se traduisant par un exode important des jeunes, une forte proportion d'adultes sans emploi et un nombre significatif de logements inoccupés (Vézina *et al.*, 2003, p. 7).

3.2. L'appropriation municipale de la « forêt de banlieue »

C'est dans l'espoir de réactualiser ce contexte que l'expérience de Roulec a pris forme. Dans la foulée des États généraux de la ruralité (Vachon, 1991), le gouvernement a lancé, au début des années 1990, une politique de décentralisation des TPI (Carrier, 1995 ; Chiasson et Gadoury, 2000). Il consentait, par cette politique, à céder la gestion de ces terres (principalement forestières, mais également agricoles dans certains cas) aux municipalités, tout en s'engageant à soutenir financièrement des projets de développement local sur ces lots. Après un inventaire pour définir la valeur de ses lots, la municipalité de Nédélec-Roulier a opté pour la création d'une société paramunicipale, Roulec 95, à qui elle a attribué le mandat d'assurer la mise en valeur des TPI avec l'objectif central de consolider la création d'emplois locaux (Vézina *et al.*, 2003).

Du point de vue de la gouvernance, la cession des TPI posait un défi de taille à une municipalité comme celle de Nédélec-Roulier. Dans le contexte canadien, les municipalités se sont souvent spécialisées dans la gestion d'infrastructures de base (eau, égouts, matières résiduelles) et de certains services de proximité (loisirs, police, etc.) (Andrew, 1998). À cause de ce rôle historique, les municipalités se voient souvent comme des pourvoyeuses de services publics locaux bien plus que comme des acteurs du développement local (Andrew, 1996). De plus, le secteur forestier a largement échappé, au fil du temps, au contrôle des acteurs territoriaux comme les municipalités et les MRC (Blais et Chiasson, 2005). Dans ce contexte, les

municipalités ne peuvent pas compter sur beaucoup de connaissances et d'expertise fine en matière forestière, ce qui rend le défi de l'appropriation du potentiel forestier d'autant plus délicat et difficile. Une petite municipalité rurale comme celle de Nédélec dispose elle aussi d'assez peu de ressources financières et humaines pour relever de tels défis en matière de développement rural (Gagné, 2007). Dans ce contexte, il est tout à fait compréhensible que la municipalité s'en soit remise à un organisme paramunicipal pour assurer une gestion saine du patrimoine forestier dont elle a hérité.

Cette stratégie a certes porté ses fruits. L'initiative est considérée comme un succès, notamment par les acteurs régionaux. L'ancien Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue l'a citée en exemple dans son évaluation régionale des TPI (CRDAT, 1998), alors qu'un document du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir la considère comme porteuse d'une dynamique innovatrice de développement rural (Vézina *et al.*, 2003). Cette reconnaissance est attribuable en bonne partie à la contribution remarquable de Roulec 95 à la création d'emplois locaux. Selon des chiffres divulgués en 2000 par le directeur général, l'initiative aurait créé une quarantaine d'emplois, dont une dizaine sont exercés sur une base annuelle (CRDAT, 1998). Comme le font remarquer Chiasson et Gadoury (2000), cette initiative aura également permis l'embauche d'une ressource professionnelle spécialisée, un ingénieur forestier, qui sera chargé à titre d'expert de mettre sur pied Roulec et de la gérer par la suite. La municipalité voudra tout de même garder un contrôle important sur la société paramunicipale et sur son directeur général en instituant un conseil d'administration où elle détient la majorité des sièges (entrevue R2).

La société Roulec, avec l'aval de la municipalité, a par la suite négocié une entente avec la compagnie Norbord (rachetée par la suite par Tembec). Cette entente donne en exclusivité à Roulec les travaux d'aménagement sur un CAAF de Norbord. En échange, l'ensemble des bois coupés sur les TPI de Nédélec-Roulier doivent être acheminés aux usines de la compagnie. De surcroît, Roulec a également développé sur les TPI une bleuetière à grande échelle (Chiasson et Gadoury, 2000), ce qui lui a permis de consolider son profil « multiresources » et d'obtenir la reconnaissance à titre de projet témoin de « forêt habitée ». L'entente avec Norbord-Tembec a modelé de façon importante les activités de Roulec au cours de ses 12 ans d'existence. Les travaux d'aménagement ainsi sous-traités représentent clairement le gros des travaux de Roulec et de sa contribution au développement local (CRDAT, 1998).

4. APPROPRIATION LOCALE ET RAPPORTS DE FORCE

Les deux projets ont suivi des trajectoires de gouvernance assez différentes qui débouchent sur des formes d'appropriation toutes aussi différentes de la forêt habitée. Dans le cas de Nédélec-Roulier, c'est autour du pouvoir municipal que s'est organisée la stratégie de gouvernance. La municipalité, par l'entremise de sa société paramunicipale, a en quelque sorte fait le pari de se faire entrepreneur forestier et de prendre en charge des travaux d'aménagement pour le compte de la grande entreprise. Même si Roulec expérimente d'autres vocations en dehors de la mise en valeur de la matière ligneuse (la bleuetière par exemple), son parcours est largement déterminé par sa vocation d'aménagement de la matière ligneuse et par son rapprochement partenarial avec le capital forestier.

Dans le cas de la CGFA, la stratégie de gouvernance a été passablement différente. Le partenariat qui est au cœur de l'initiative met en rapport des intérêts très divers, dont plusieurs débordent les secteurs forestiers classiques de l'aménagement et de l'approvisionnement des usines. Des acteurs tels que l'Association de chasse et pêche de la Désert, les Motoneigistes Les Ours Blancs, la municipalité de Cayamant et même le Conseil de bande de Kitigan Zibi ont évidemment des liens historiques avec la Forêt de l'Aigle. Toutefois, ces acteurs étaient auparavant peu reconnus et n'étaient pas sollicités par les politiques forestières. Bref, pour reprendre une catégorie présentée plus tôt dans ce volume, la CGFA se rattache à une stratégie plutôt territoriale que sectorielle.

En plus de déborder du secteur forestier classique, les intérêts qui sont représentés à la table de la CGFA véhiculent également différents points de vue et représentations (Chiasson *et al.*, 2005) de l'aménagement du territoire forestier local. Ils représentent autant de façons différentes d'habiter la Forêt de l'Aigle. La CGFA peut donc être interprétée comme un forum où les différents acteurs territoriaux tentent de définir collectivement des options de mise en valeur et d'aménagement de la forêt à habiter.

Ce qui est frappant dans le cas de la CGFA, c'est l'absence des industriels au conseil d'administration. Cela s'explique sans doute en partie par le fait que le territoire de la Forêt de l'Aigle avait un statut de réserve forestière et ne relevait donc pas du régime des CAAF. Ce territoire est donc, contrairement à bien d'autres projets de forêt habitée, libéré de la contrainte de respecter les «droits

acquis³ » industriels (Beaudoin, 2000). Cet aspect est fort important, notamment parce qu'il signifie que la CGFA détient un contrôle plus important sur plusieurs aspects du territoire et sur la ressource ligneuse en particulier.

Cette situation distingue la CGFA de Roulec 95, où les acteurs locaux ont à composer avec le pouvoir de Norbord-Tembec. La stratégie de gouvernance de Roulec est plus sectorielle, au sens où la trajectoire de gouvernance de la corporation paramunicipale est fortement liée à celle de l'entreprise forestière. En s'alliant avec Norbord-Tembec, Roulec 95 reste soumise à des rapports de force avec la compagnie, qui dispose de ressources importantes, non seulement d'un point de vue financier, mais également du côté des ressources humaines et de l'expertise forestière.

L'entente que Roulec a négociée avec la compagnie lui a permis d'aménager passablement les rapports de force avec l'entreprise. En négociant une entente à long terme (20 ans, renégociable aux cinq ans), Roulec a pu se servir de ces TPI comme levier pour obtenir des gains significatifs de la compagnie. On peut penser surtout aux succès très tangibles en matière de création d'emplois sur le plan de l'aménagement, ceux-ci ayant permis de financer d'autres activités « multi-ressources ». Ces gains témoignent d'une appropriation non négligeable des forêts locales par les acteurs locaux.

Cependant, cette appropriation nous paraît tout de même fragile puisqu'elle reste dépendante de la convergence des intérêts entre les acteurs locaux et la compagnie forestière. Cette stratégie d'appropriation des forêts en partenariat avec Norbord-Tembec présente un risque pour les acteurs locaux dans la mesure où les intérêts respectifs ne convergeraient plus. Ce risque s'est avéré récemment lorsque la compagnie, afin de respecter les exigences d'un organisme de certification, a choisi de privilégier des travailleurs autochtones pour des travaux auparavant réalisés par Roulec 95. Cela ne sera pas sans causer des tensions importantes entre la compagnie et la société paramunicipale (entrevue R1).

3. La législation qui crée les projets témoins de forêt habitée leur impose l'obligation de respecter les droits acquis sur le territoire forestier, y compris les CAAF, mais également les baux de toute sorte. Ces droits acquis sont une contrainte majeure qui conditionne lourdement le développement de plusieurs projets de forêts habitées (Defrasnes, 2000). La Forêt de l'Aigle n'avait pas à composer avec des droits acquis industriels, mais plutôt avec des baux de villégiaturiers sur plusieurs cours d'eau.

CONCLUSION

Nous avons montré que l'idée de *forêt habitée*, sinon le concept, remonte aux années 1970, où elle désigne une pratique forestière propre à des territoires forestiers situés à proximité des milieux habités. Cette proximité justifierait tout d'abord une mise en valeur diversifiée de la forêt, mais également une « appropriation locale » des territoires forestiers et finalement une gestion partenariale, tout cela dans l'objectif d'utiliser la forêt comme levier de développement local. Cette idée prend finalement une forme concrète alors que l'État québécois soutient 14 projets pilotes de forêt habitée dans plusieurs régions du Québec. La formule de forêt habitée disparaît cependant du langage public québécois, pour refaire surface sous la forme du concept de « forêt de proximité » mis de l'avant dans la nouvelle réforme du régime forestier.

Notre analyse des projets de forêt habitée de Roulec 95 et de la CGFA tend à montrer que cette dernière a, en quelque sorte, mieux réussi que la première à se démarquer par rapport au modèle traditionnel d'exploitation dominé par les industriels. La Société paramunicipale Roulec entretient en effet une relation de dépendance avec la compagnie détentrice du CAAF. Certes, en se servant de ses TPI comme levier, Roulec a pu faire des gains importants quant à la création d'emplois locaux. Cependant, comparativement à la Forêt de l'Aigle, Roulec est restée solidement ancrée dans une dynamique d'exploitation de la matière ligneuse en explorant relativement peu la voie multiresource, sauf pour la bleuetière.

Il en va de même pour l'appropriation locale du territoire forestier. Le fait que la Forêt de l'Aigle soit un territoire libéré de droit, notamment de CAAF, a donné une plus grande marge de manœuvre aux partenaires de la CGFA. Roulec reste soumise, en partie, au bon vouloir des industriels forestiers et, plus largement, aux soubresauts du marché global des produits du bois.

Cependant, depuis l'étude menée sur le terrain, la situation a changé de façon assez dramatique du côté de la Forêt de l'Aigle. La CGFA, qui fut un succès retentissant pendant plus de deux décennies, a mal résisté à l'approfondissement de la crise forestière. L'effondrement du marché du bois dans la deuxième moitié de la décennie 2000, couplé à des investissements qui n'ont pas produit les résultats escomptés, a mis l'organisation en péril financier. Le partenariat avec les Autochtones de Kitigan Zibi, qui avait fait la renommée de l'organisation, n'a pas, lui non plus, résisté à cette période difficile (Lacaille, 2008). Face à la situation financière précaire de la CGFA, ces derniers

ont demandé à se retirer de l'organisme, réaffirmant par la même occasion leurs revendications traditionnelles sur le territoire de la Forêt de l'Aigle. Aujourd'hui, la CGFA continue d'offrir des activités récréotouristiques, mais le statut du territoire reste en négociation entre plusieurs intervenants, y compris le gouvernement québécois et les représentants de Kitigan Zibi.

Ce revirement de situation à la Forêt de l'Aigle, bien qu'il soit en partie dû à des circonstances particulières, confirme du même coup la fragilité des expériences de forêt habitée. En l'absence d'un soutien public, les projets de forêts habitées sont ou seront frappés de plein fouet par la crise forestière. La CGFA, étant donné son territoire libéré de droits industriels, a bénéficié d'une marge de manœuvre accrue pour modeler le territoire selon des priorités différentes de celles des industriels, du moins plus facilement que les autres projets pilotes qui ont eu à composer avec des intérêts industriels. Quoi qu'il en soit, malgré la solidité de ses acquis, la Forêt de l'Aigle, à l'instar de plusieurs autres projets de gouvernance locale des forêts, est traversée par l'incertitude et l'attente du nouveau régime forestier devant entrer en vigueur en 2013, en particulier en ce qui concerne ses prérogatives en matière de forêt de proximité.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDREW, Caroline (1996). « Les élus municipaux, blocage ou accélérateur du développement local », dans Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Le Québec des régions: vers quel développement?*, Saguenay et Rimouski, GRIR et GRIDEQ, p. 275-283.
- ANDREW, Caroline (1998). « Les métropoles canadiennes », dans Caroline Andrew (dir.), *Dislocation et permanence: l'invention du Canada au quotidien*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, p. 61-79.
- BEAUDOIN, Marc (2000). « La Forêt de l'Aigle: les leçons d'une expérience réussie », *Nouveaux modes d'exploitation et d'aménagement des forêts au Québec?*, actes du Colloque sur la forêt habitée, 18-20 octobre, Maniwaki, Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle, p. 12-16.
- BECKLEY, T.M. (1998). « Moving toward consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada », *Forestry Chronicle*, vol. 74, n° 5, p. 736-744.
- BÉDARD, Luc (2000). « Les projets témoins de forêt habitée: forces et faiblesses », *Nouveaux modes d'exploitation et d'aménagement des forêts au Québec?*, actes du Colloque sur la forêt habitée, 18-20 octobre, Maniwaki, Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle, p. 17-25.

- BLAIS, René et Guy CHIASSEON (2005). «L'écoumène forestier canadien : État, techniques et communautés. Évolution d'un certain savoir-faire», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BOUCHER, Jacques L. et Guy CHIASSEON (2007). «Une expérience exemplaire : la Forêt de l'Aigle», dans Chantale Doucet, Louis Favreau et Martin Robitaille (dir.), *L'Outaouais, une région qui gagne et qui perd*, Gatineau, CRDC et ARUC-ISDC, p. 190-197.
- BOUTHILLIER, Luc et Hugues DIONNE (1995). *La forêt à habiter*, Ottawa, Service canadien des parcs.
- CARRIER, Mario (1995). «Décentralisation et stratégies entrepreneuriales en Abitibi-Témiscamingue : les lots intramunicipaux et le secteur agro-alimentaire», dans Marc-Urbain Proulx (dir.), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Saguenay, GRIR, p. 257-267.
- CHIASSEON, Guy, Caroline ANDREW et Joanne PERRON (2006). «Développement territorial et forêts : la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 555-572.
- CHIASSEON, Guy, René BLAIS et Jacques L. BOUCHER (2006). «La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance : le cas de l'Outaouais», *Géocarrefour*, vol. 81, n° 2, p. 113-120.
- CHIASSEON, Guy, Jacques L. BOUCHER et Thibault MARTIN (2005). «La forêt plurielle : nouveau mode de gestion et d'utilisation de la forêt, le cas de la Forêt de l'Aigle», *Vertigo*, vol. 6, n° 2, p. 115-125.
- CHIASSEON, Guy, Anyck DAUPHIN, Mario GAUTHIER, Thibault MARTIN, Martin ROBITAILLE et Patrice LEBLANC (2010). *La crise forestière et son impact sur le développement des MRC Vallée-de-la-Gatineau et Abitibi-Ouest*, Québec, CRDT et ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- CHIASSEON, Guy et Gaston GADOURY (2000). «Les lots intramunicipaux en Abitibi : un bilan mitigé», dans Roch Côté (dir.), *Québec 2001 : annuaire politique, social, économique et culturel*, Montréal, Fides, p. 262-267.
- CHIASSEON, Guy, Édith LECLERC et Caroline ANDREW (2010). «La multifonctionnalité forestière à l'épreuve de la distance : réflexions à partir de deux localités de la périphérie québécoise», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine (dir.), *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux : enjeux théoriques et d'action publique*, Rimouski, GRIDEQ et CRDT, p. 161-176.
- CONSEIL RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE – CRDAT (1998). *Rapport d'évaluation des lots intramunicipaux*, Rouyn-Noranda, CRDAT.
- DE BLOIS MARTIN, Charles (2002). «Émergence d'une nouvelle économie rurale», dans Rock Côté et Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2003*, Montréal, Fides, p. 241-259.

- DEFFRASNES, Robert (2000). «La forêt habitée: un facteur de succès économique?», *Nouveaux modes d'exploitation et d'aménagement des forêts au Québec?*, actes du Colloque sur la forêt habitée, 18-20 octobre, Maniwaki, Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle, p. 83-86.
- DRYZEK, John S. (1995). «Critical theory as research program», dans S.K. White (dir.), *The Cambridge Companion to Habermas*, New York, Cambridge University Press, p. 97-119.
- ENTRE LES LIGNES (1996). *Les usagers de la Forêt de l'Aigle*, Maniwaki, enquête réalisée pour le compte de la Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle.
- GAFFIELD, Chad (dir.) (1994). *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- GAGNÉ, Martin (2007). *Les gouvernements municipaux ruraux et leur potentiel de développement de la communauté: étude de cas de cinq municipalités dans la MRC du Témiscamingue*, mémoire de maîtrise en développement régional, Gatineau, Université du Québec en Outaouais.
- GÉLINAS, Nancy (2000). «Les expériences de forêt habitée: l'évaluation des participants», dans *Nouveaux modes d'exploitation et d'aménagement des forêts au Québec?*, actes du Colloque sur la forêt habitée, 18-20 octobre, Maniwaki, Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle p. 40-44.
- GÉLINAS, Nancy et Luc BOUTHILLIER (2005). «La forêt habitée: un modèle de gestion partenariale? Analyse de la perception des participants à cinq projets au Québec», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, n° 137, p. 157-175.
- GLASMEIER, Amy K. et Tracey FARRIGAN (2005). «Understanding community forestry: A qualitative meta-study of the concept, the process, and its potential for poverty alleviation in the United States case», *The Geographical Journal*, vol. 171, n° 1, p. 56-68.
- LACAILLE, Jean (2008). *Kitigan Zibi se retire de la Forêt de l'Aigle*, <<http://www.allo-outaouais.com/index.php/site/article-affaires/kitigan-zibi-se-retire-de-la-foret-de-laigle/>>.
- LUSSIER, Louis-Jean (1971). *Réorganisation de l'activité forestière rurale: doit-on perpétuer ceci, ou s'orienter vers cela?*, Québec, Union catholique des cultivateurs et Fédération des producteurs de bois du Québec.
- MERCIER, Marc (2002). *Forêt habitée et développement durable: le cas d'un parc expérimental de la nordicité à Ville de La Baie*, mémoire de maîtrise en études régionales, Saguenay, Université du Québec à Chicoutimi, <<http://constellation.uqac.ca/860/>>.
- PARSONS, R. et G. PREST (2003). «Aboriginal forestry in Canada», *Forestry Chronicle*, vol. 79, n° 4, p. 779-784.

- SIMPSON, Leanne (2003). *Traditional Ecological Knowledge: Marginalization, Appropriation and Continued Disillusion*, Peterborough, Trent University, <<http://www.snowchange.org/snowchange>>.
- VACHON, Bernard (dir.) (1991). *Le Québec rural dans tous ses états*, Montréal, Boréal.
- VÉZINA, Ghislaine, Pierre BLAIS et Claude MICHAUD (2003). *Les collectivités viables en milieu rural: bref regard sur les enjeux et sur certaines pistes d'action*, Québec, Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir.

TROISIÈME
PARTIE

LA GOUVERNANCE
À L'ÉPREUVE
DES RÉSULTATS

Les populations marginalisées et la gouvernance locale des forêts

Caroline Andrew

Dans ce chapitre, nous explorerons la participation des populations marginalisées à la gouvernance locale des forêts telle qu'elle se manifeste dans le contexte des deux régions étudiées dans ce livre (l'Abitibi et l'Outaouais québécois). Ces expériences québécoises seront mises en parallèle avec celles du même genre qui ont cours, depuis beaucoup plus longtemps, dans les pays du Sud. En effet, les expériences des pays du Sud nous permettent, d'une part, de mieux cerner l'idée de la marginalisation et, d'autre part, d'entrevoir les difficultés et les contraintes subies par les projets qui tentent ou ont tenté d'intégrer les populations marginalisées. Nous posons comme hypothèse que la double préoccupation de la marginalisation et de l'intégration des groupes marginalisés commence à prendre sa place dans les pratiques forestières des régions québécoises, y compris dans les deux régions à l'étude. Comme cette participation des groupes marginalisés en est à ses débuts dans la province, l'expérience des pays du Sud peut nous aider à comprendre les défis auxquels les projets vont être confrontés en nous montrant à quel point les enjeux de la marginalisation et de la participation sont complexes, contestés et contextualisés.

Notons d'abord que le concept de la marginalisation se situe habituellement par rapport à un centre – on est marginalisé par rapport à celui qui est au centre. Dans le contexte canadien, les politiques forestières des provinces et la forêt elle-même sont fortement

imprégnées du rapport entre divers groupes de la population. Par exemple, avant le XIX^e siècle, l'État intervenait très peu dans la forêt, laissant le champ libre aux acteurs privés. Selon plusieurs auteurs (Blais et Chiasson, 2005; Gillis et Roach, 1986), il faut attendre presque jusqu'au XX^e siècle pour voir une intervention forte et concertée de l'État dans la gestion et l'aménagement forestier. Cela peut sembler évident *a priori*, mais depuis fort longtemps, comme l'ont montré les travaux d'Elinor Ostrom (1990), dans d'autres sociétés, l'utilisation de la forêt dépend autant des règles et des institutions locales que des règles formelles de l'État. Au Canada, ce n'est qu'au XX^e siècle que l'État commence à jouer un rôle de planification et de contrôle vraiment important, dans un régime forestier de type *industriel* (Beckley, 1998). Ce régime est aujourd'hui largement contesté, et des signes importants de changement se manifestent un peu partout, laissant place à une territorialisation de la gouvernance forestière (Chiasson *et al.*, 2006).

La périodisation des régimes forestiers qui précède est particulièrement significative du point de vue de la question de la marginalisation. Par exemple, la naissance du régime forestier industriel à la fin du XIX^e siècle a fortement contribué à donner une position centrale à un nombre restreint d'acteurs, maintenant ainsi d'autres acteurs dans une position marginale. La description que fait Beckley de ce modèle industriel permet effectivement de voir comment ce régime a contribué lourdement à recentrer la pratique forestière autour du savoir de certains acteurs :

Industrial forestry entails large scale operations with a primary orientation toward the production of fibre. Principles of scientific management are applied to harvesting, transport, processing and silviculture with the ultimate goal of maximizing profits for forest products companies. Industrial forestry involves close interaction between government regulators/stewards, the university research complex, and private industry (Beckley, 1998, p. 737).

Dans ce régime industriel, la question de la marginalisation n'occupe guère de place, non pas parce qu'il n'y a pas de groupes marginalisés, bien au contraire. C'est plutôt que l'idée de marginalité ne fait pas partie des préoccupations du régime, bien que certains acteurs contestent leur marginalisation par certaines politiques. Une des nouveautés des politiques de la période contemporaine, c'est justement de reconnaître cette idée de marginalité ou, au moins, de reconnaître l'intérêt de décentrer la prise de décision pour faire une certaine place aux acteurs qui étaient précédemment marginalisés. L'expérience des tables de gestion intégrée des ressources (GIR) (voir

le chapitre 4 de ce volume) nous semble un exemple parmi d'autres qui démontre cette volonté de reconnaître les utilisateurs forestiers qui étaient à la marge.

Notre analyse ciblera deux groupes qui ont été particulièrement marginalisés dans le contexte du régime industriel, soit les femmes et les autochtones. Quoique nous ne souhaitons pas donner l'impression de les confondre ou même de les associer, nous pouvons tout de même affirmer qu'au XIX^e siècle et même avant, ces deux groupes ont joué un rôle important dans les forêts, puisque c'est eux qui en jouissaient de manière privilégiée. Les premiers contacts entre autochtones et non-autochtones ont été d'ailleurs marqués par une coexistence dans les forêts et par un certain respect (Gaffield, 1994, p. 89; Gray, 2003). Les ouvrages écrits par Susanna Moodie dans les années 1830 (Gray, 1999; Moodie, 1989) décrivent une participation réelle des femmes pionnières dans le travail en forêt, ainsi qu'une proximité étroite des autochtones avec leur milieu. Les écrits font une observation attentive de leur façon de travailler en forêt.

Cependant, lorsque les industries ont commencé à exploiter les forêts, les acteurs centraux de la forêt sont devenus les bûcherons et les exploitants forestiers – des hommes blancs. Selon André Cellard et Gérard Pelletier, « [s]i les Algonquins reprennent alors le chemin de l'Outaouais, ils n'en sentent pas moins à cette époque que leur mode de vie commence à être mis dangereusement en péril par l'intrusion progressive de colons et de bûcherons sur leur territoire depuis le début du siècle » (Gaffield, 1994, p. 89). Plus tard, l'intervention plus concertée de l'État signifiera la concentration du pouvoir dans les mains d'un nombre restreint d'acteurs et confirmera en même temps l'éloignement des femmes et des autochtones par rapport au centre. L'association que nous avons faite entre le modèle industriel et la marginalisation laisse espérer que les tendances actuelles d'une décentralisation de la gouvernance forestière vers les communautés, couplée à une reconnaissance de la valeur de multiples usages forestiers, ouvriront également la porte à une intégration plus poussée des groupes marginaux. Qu'en est-il des six projets que nous avons analysés dans ce livre? Est-ce que la décentralisation vers les acteurs locaux se traduit par une meilleure intégration des groupes marginaux?

Dans les cas analysés, nous pouvons voir un lent retour de la population autochtone dans la gouvernance locale des forêts. D'ailleurs, nous devons mentionner ici le projet de forêt habitée porté par la Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle (CGFA), bien qu'il soit décrit dans le chapitre précédent (chapitre 6) et qu'il ait déjà retenu

l'attention de plusieurs analystes (Boucher et Koleva, 2005; Chiasson *et al.*, 2005; De Blois Martin, 2002). Si ce projet a été innovateur, le fait que la CGFA a cessé de fonctionner au moment d'écrire ce chapitre démontre la fragilité du retour des populations marginalisées dans une gestion active des forêts. La CGFA était une association composée de membres collectifs : deux associations de chasse et de pêche, un club de motoneige, un institut de recherche sur la forêt, une société sylvicole, un gouvernement local autochtone du conseil de bande de Kitigan Zibi Anishinabeg et une municipalité. Il est difficile d'imaginer une meilleure représentation de l'utilisation plurielle de la forêt, tant en ce qui concerne les utilisateurs que les activités qui y prenaient place. En plus des activités d'exploitation forestière et des activités traditionnelles de chasse et de pêche pratiquées par les populations qui vivaient autour de la Forêt de l'Aigle, la CGFA a démarré de nouvelles activités récréotouristiques, tels les aménagements pour faciliter l'observation des paysages, la cueillette des petits fruits, les sentiers de vélo de montagne, ainsi que d'autres formes de récréation visant un public urbain et touristique. Le partenariat a eu des difficultés et, au début de 2012, la CGFA était en situation de faillite.

Dans les autres projets étudiés, l'intégration des communautés autochtones, malgré qu'elle soit significative par rapport à la situation qui prévalait dans un régime de type industriel, n'est pas perçue comme un facteur nécessairement positif. Dans le cas des deux tables GIR, les communautés autochtones ont été invitées à participer parce qu'elles ont des revendications territoriales relativement aux territoires visés. Il faut cependant souligner que la participation des représentants autochtones a souvent été assez peu assidue; par conséquent, leurs préoccupations n'ont pas pris une place importante dans les discussions et les débats des tables. Cela fait contraste avec la CGFA, où la présence autochtone a été un rouage essentiel au partenariat. Dans les autres projets, la présence autochtone était externe au projet et, la plupart du temps, était considérée problématique. C'est le cas de la Coopérative forestière de Beaucanton, où la Paix des Braves, cette entente signée entre les Cris et le gouvernement du Québec, était réputée néfaste pour le développement de la communauté.

S'il y a une certaine présence des autochtones, la présence des femmes dans les projets étudiés est encore plus faible. Le cas de la communauté de Duhamel est particulièrement intéressant à ce sujet. Une étude des années 1970 (Andrew, 1994, p. 611) avait montré le rôle de leadership que les femmes avaient joué à l'époque dans des

initiatives visant à sauver la communauté à la suite de la fermeture de l'école. Quelques décennies plus tard, notre étude de la coopérative forestière de Duhamel ne laisse voir aucune trace d'engagement dans ce projet, qui visait pourtant également la pérennisation de la communauté par la sauvegarde de l'emploi local. Le chapitre 5 du présent ouvrage, qui traite des coopératives forestières, décrit l'évolution des formes de gouvernance à Duhamel et à Beaucanton. Dans ce dernier cas, les femmes ont joué un rôle assez visible. On pense par exemple à la création d'une bleuëtière au sein de laquelle plusieurs emplois ont été occupés par des femmes. Toutefois, la coopérative a légué ses activités de récolte de petits fruits à une autre entreprise, souhaitant ainsi privilégier ses activités forestières traditionnelles. Ces deux cas mettent en lumière une certaine présence des femmes au sein des initiatives de développement des communautés, mais surtout dans celles où elles occupent les rôles qui sont les plus proches des rôles traditionnels (au niveau social et dans l'éducation) et une présence plus effacée dans des rôles moins traditionnels liés aux secteurs plus lourds de la forêt. En même temps, le leadership des femmes à Duhamel ainsi que la présence des travailleuses à la bleuëtière de Beaucanton représentent les formes de l'activité des femmes dans ces communautés forestières qui sont les plus visibles par le grand public.

Ce bilan peut sembler assez décevant pour ce qui est de l'intégration des groupes marginaux et de leur centralité éventuelle dans la gouvernance locale forestière. Dans la plupart des projets analysés, les autochtones et les femmes restent parmi les groupes marginaux. Certains constats permettent tout de même de nuancer ce regard pessimiste. On remarquera avec intérêt que les projets où l'on a pu retrouver une certaine présence des groupes marginaux – la CGFA et, dans une certaine mesure, les tables GIR pour les autochtones – sont aussi ceux où l'on tentera de mettre en place une diversité d'usages. Au-delà des formes de gouvernance, la diversification des usages sur les territoires forestiers locaux semble être une condition qui faciliterait l'intégration de ces groupes. Évidemment, ces constats s'appuient sur l'étude d'un nombre limité de cas, dans un contexte où les réformes apportées au modèle industriel sont très récentes. Qu'en est-il dans le cas des pays du Sud, où l'expérience de participation des groupes marginalisés à la gestion forestière est beaucoup plus longue ?

Nous cherchons à mieux comprendre les multiples voies par lesquelles nos deux groupes de populations marginalisées peuvent participer plus activement à la gouvernance locale forestière. Tel qu'il

a été mentionné au début de ce chapitre, nous avons décidé de tirer des enseignements des pays du Sud pour saisir les possibilités d'inclusion et de participation, mais aussi les difficultés et les contraintes qui limitent l'intégration des nouveaux acteurs. Ces exemples servent d'appel à notre imagination collective pour nous représenter ce que pourrait être une gouvernance locale socialement inclusive de nos forêts.

Pour ce qui est de nos exemples au Sud, nous avons élargi notre perspective d'analyse pour y inclure la gestion des ressources naturelles en général plutôt que la seule question de la gestion des forêts par les populations autochtones ou indigènes et par les femmes (Ahlers et Zwarteveen, 2009; Cooke et Kothari, 2001; Locke, 1999; Nathan *et al.*, 2004; O'Reilly *et al.*, 2009; Resurreccion et Elmhirst, 2008; Rocheleau et Edmunds, 1997). Bien que nous n'ayons effleuré qu'une très petite partie de ces champs de recherche et des publications qui en émanent, nous avons ancré notre cadre théorique à ce bref survol des perspectives et des orientations théoriques et méthodologiques qui se pose par rapport à notre question centrale: quel rôle jouent les populations autochtones et les femmes dans la gouvernance locale des forêts et comment comprendre ce rôle?

Une mise en garde s'impose: en parlant des «populations marginalisées», nous ne souhaitons pas réduire le débat en faisant un groupe unitaire des deux groupes identitaires choisis. En effet, les problématiques de l'inclusion des populations autochtones et de celle des femmes, tout en ayant certaines similarités, comportent des différences extrêmement importantes: l'évolution historique de l'exclusion, la base des revendications, la territorialisation de leurs actions, les relations avec l'État, les structures politiques des communautés, l'insertion dans la structure du marché de travail, pour ne mentionner que celles-ci. Ce que les deux groupes ont en commun, toutefois, c'est une exclusion par rapport au pouvoir et une marginalisation face aux structures importantes de prise de décision dans les secteurs économique et politique de la société. Les deux groupes ont aussi comme point commun une construction sociale de leur identité «marginalisée» qui n'est pas seulement perçue par la société dominante, mais aussi vécue par les populations elles-mêmes. Ces définitions sociales de la marginalisation ont été à la base des processus de socialisation des femmes et des populations autochtones. La transformation des rapports de marginalisation en des rapports d'égalité implique donc des changements dans les populations dominantes, mais également chez les populations marginalisées.

Nous allons organiser notre discussion théorique autour de trois thèmes majeurs qui nous permettent de comprendre les débats actuels autour de la présence des populations autochtones et des femmes dans la gestion des ressources naturelles et, plus particulièrement, dans la gestion des forêts dans les communautés du Sud. Les trois thèmes touchent : 1) le contexte politique et l'analyse des rapports entre la mondialisation et le niveau local dans une période néolibérale ; 2) le contexte environnemental et territorial et l'objectif du développement soutenable ; 3) le contexte conceptuel et la définition des différentes formes d'expertise.

1. LE CONTEXTE POLITIQUE : LA MONDIALISATION ET LE RAPPORT AVEC LE LOCAL

Notre capacité de comprendre le potentiel de la gouvernance locale dans la période actuelle découle de notre compréhension des processus de la mondialisation. Dans la conclusion de leur livre portant sur la mondialisation et les populations indigènes, Nathan, Kelkar et Walter (2004) décrivent les grands processus de l'intégration des systèmes économiques et sociaux des populations autochtones dans l'économie mondiale à travers la dominance du marché. Cette intégration amène des processus de privatisation et d'individualisation, en éliminant ou en réduisant les processus traditionnels et plus collectifs de ces populations. Cependant, la mondialisation ouvre des portes à un rôle pour les populations autochtones, surtout avec le mouvement connexe de retour du local (Nathan *et al.*, 2004, p. 320). Le tourisme, par exemple, est un secteur qui explore les possibilités d'écotourisme et de tourisme à l'avantage des populations locales (Lequin et Sarrasin, 2008). Comme le constate Claude Genest :

L'avenir des forêts est maintenant entre les mains des régions [...] Il ressort donc du mouvement actuel une plus grande participation du public aux décisions concernant la forêt parce qu'il y a une plus grande prise en compte des besoins locaux et régionaux (Genest, 2008, p. 16).

Nathan et Kelkar reviennent sur le même thème du local en insistant non pas sur la communauté locale, mais sur la possibilité de recréer cette communauté.

At the economic level, it is not necessary that integration into the market necessarily erode and destroy all forms of community integration. Of course, the market is likely to destroy the traditional

community. With conscious intervention, however, the community can be recreated. But the nature of the interaction would have to change, from the earlier kinship-based reciprocity and redistribution welfare systems to a new form of citizen-based social welfare system, combining state and community-based mechanisms [...] The relatively more equal gender relations of the indigenous peoples are certainly being eroded, but more productive technologies and market systems do not have to necessarily enshrine patriarchy (Nathan et Kelkar, 2004, p. 320).

Ce dernier extrait démontre le lien entre, d'une part, l'inclusion des populations autochtones et, d'autre part, l'inclusion des femmes dans les processus de décentralisation et de retour au local. Ce mouvement vers les communautés locales ouvre des possibilités pour une prise en compte du rôle des femmes, qui soulève, en même temps, un questionnement par rapport à l'incidence de cette question « au féminin » : est-ce que l'entrée des femmes a amené une certaine technocratisation ou bureaucratisation de la gestion des forêts et, comme conséquence de cette intégration, une certaine dépolitisation de la revendication des femmes? La demande d'une gestion locale équitable peut amener un engagement accru des femmes dans la gestion locale, mais elle entraîne rarement une remise en question des rapports d'autorité et de pouvoir (Elmhirst et Resurreccion, 2008). Les études empiriques illustrent des situations très variées où le potentiel ou la promesse d'un rôle accru des femmes ne sont pas réalisés, et ces cas nous sont instructifs. Dans d'autres cas, les processus de décentralisation donnent le pouvoir aux réseaux traditionnels d'hommes, alors que le rôle des femmes est relégué au domaine informel. Puis, d'autres situations démontrent que les processus de décentralisation amènent des modèles de gestion modernes, rationnels et bureaucratiques qui diminuent la capacité des femmes d'utiliser leurs pratiques traditionnelles d'entraide et de solidarité. Enfin, dans d'autres exemples, la décentralisation « normalisante », considérant les femmes comme un bloc homogène, impose inévitablement les hiérarchies traditionnelles de classe et de revenu.

Nous pouvons mettre ces leçons en pratique de façon positive et comprendre qu'il faut toujours analyser les rapports de pouvoir – informels et formels – en tenant compte de l'intersectionnalité, c'est-à-dire du fait que ni les populations autochtones, ni les femmes ne représentent un groupe homogène, qu'il y a des différences de classe, d'âge, d'éducation, d'orientation sexuelle et de handicap. Ces exemples illustrent aussi l'importance d'une politique de décentralisation bien développée qui associe cette dernière avec un ressourcement des institutions locales, de l'existence des personnes élues

et des fonctionnaires au niveau local qui sont des « champions » de l'inclusion et, évidemment, de l'existence des groupes travaillant au niveau local et faisant preuve de résilience et de détermination à prendre leur place. L'écart entre le potentiel et les réalisations est aussi un incitatif à redoubler d'efforts dans la planification des interventions en tenant compte des moments de succès et des facteurs qui expliquent ces moments. Comme le constatent Hildyard et ses collègues en critiquant le discours de la participation :

Such a view argues for NGOs and others to take a more political-committed approach to participatory projects – and to press donors and governments to do likewise [...] Such active solidarity may take many forms. At a minimum, however, it would seem to demand that development agencies make hard choices as to whom they work with [...] It would also seem to demand that staff members themselves take seriously their commitments to the marginalized groups they seek to support (Hildyard et al., 2001, p. 70).

Cette citation ajoute la dimension du travail des organisations non gouvernementales (ONG) dans l'encadrement de la décentralisation dans les sociétés du Sud. Ici, il ne suffit pas de planifier les interventions de l'État local et de la société civile locale, puisqu'il faut aussi tenir compte des attitudes et des priorités de toutes les ONG qui interviennent sur le plan local. Ceci est évidemment très difficile à faire pour la population locale et même pour le gouvernement national.

2. LE CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL : LE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE ET LES POPULATIONS MARGINALISÉES

La question environnementale soulève des liens importants et quelque peu ambigus entre les défis du développement durable et l'inclusion des populations marginalisées. Notre objectif ici, comme dans la section précédente, n'est pas d'en faire une analyse exhaustive mais plutôt d'en observer les manifestations et les conséquences sur la gouvernance locale en milieu forestier au Québec.

Nous pouvons ici juxtaposer deux discours qui sont relativement semblables pour les populations autochtones et les femmes. Un premier discours articule un lien spécifique entre la population marginalisée, la défense de l'environnement et une vision du développement durable. Le deuxième discours est une critique du premier, le décrivant comme une « essentialisation » des populations marginalisées et ajoutant que non seulement ce présumé lien entre la population marginalisée (autochtones ou femmes) et l'environnement est

faux, mais il peut également être politiquement néfaste. Mais comment prendre position par rapport à ces deux discours? Notre position est de constater et, en partie, de célébrer les contradictions et les ambiguïtés qui les opposent en insistant sur le fait que les deux discours contiennent autant de vrai que de faux. Il est vrai qu'il y a une «essentialisation» des autochtones, c'est-à-dire que trop souvent ils sont considérés importants dans les débats publics sur l'environnement parce qu'ils sont «par nature» ou «par essence» des protecteurs de l'environnement et, depuis toujours, des visionnaires d'un développement durable. Mais il est aussi vrai de dire que les méthodes traditionnelles des autochtones pour gérer les ressources forestières étaient moins néfastes pour la ressource que les coupes à blanc des non-autochtones. Aussi, l'importance du rôle des femmes dans la gestion des ressources non ligneuses de la forêt implique, au moins, une plus grande absence des femmes dans l'exploitation des ressources ligneuses, avec pour conséquence un déclin de la ressource. Toutefois, ce n'est pas la nature des femmes qui les pousse à se préoccuper du développement durable; c'est plutôt l'organisation du travail dans la société qui place les femmes dans les fonctions les plus éloignées de l'exploitation industrielle des forêts.

Nous laissons cette dimension environnementale en constatant les contradictions et les ambiguïtés intéressantes entre les discours qui associent les populations marginalisées (autochtones et femmes) à une plus grande sensibilité pour la protection des ressources et les discours qui dénoncent une telle association comme étant une «essentialisation» de ces populations. Sans chercher à résoudre ces contradictions, nous préférons les constater et les laisser en juxtaposition. Nous verrons dans nos régions, avec une augmentation de la présence des autochtones dans la gestion des forêts, si leurs pratiques seront orientées sur un développement plus durable que le développement actuel. Il peut être également vrai, comme nous l'avons avancé en étudiant la CFGA, que c'est l'adoption de nouveaux usages qui ouvre les forêts à de nouveaux acteurs.

3. LE CONTEXTE CONCEPTUEL ET LA QUESTION DES EXPERTISES

Nous avons constaté, dans notre analyse de la mondialisation et de la marginalisation des populations, que les rapports de pouvoir sont fondamentaux dans l'explication de l'exclusion et de l'inclusion de nos populations marginalisées. Les rapports de pouvoir s'expliquent en fonction des réalités socioéconomiques, mais ils s'expliquent

aussi en fonction de la reconnaissance de l'expertise des différents acteurs. Cette question de la reconnaissance des expertises est un des facteurs clés de l'exclusion des populations marginalisées et aussi de leurs revendications pour une inclusion dans la gouvernance locale des forêts.

Notre époque est marquée par la domination de l'expertise « scientifique », c'est-à-dire formée par les études et les pratiques scientifiques, mais en même temps, nous voyons également des contestations de cette domination. Il y a des formes « faibles » de constatation (« il faut tenir compte des points de vue et des perspectives de tous les acteurs »), mais il y a également des formes « fortes », où la définition même de l'expertise est contestée. Cette contestation a des assises variées, selon qu'elle se fait au nom du savoir vécu, du savoir des utilisateurs de l'espace ou du savoir basé sur une identité spécifique, le savoir autochtone par exemple (Coulthard, 2010 ; Guimond *et al.*, 2008).

Le succès de la contestation dépend de plusieurs facteurs : la conscientisation des experts scientifiques qui se remettent en question ; l'aveu par les structures institutionnelles de la réalité des différentes formes d'expertise ; l'intériorisation par les populations marginalisées du bien-fondé de leur contestation et la croyance ferme dans leur propre expertise. Chacun de ces trois facteurs est extrêmement difficile à réaliser, même le dernier, qui peut paraître le plus facile. Comme l'explique Locke :

An earlier national workshop concluded that "A proactive response to the challenge of breaking open women's opportunities in decision-making can only be made by concerted efforts to facilitate their vocalisation of indigenous knowledge and particular needs" (Locke, 1999, p. 274).

La contestation de la vision segmentée et hiérarchisée de l'expertise est fondamentale pour l'inclusion des populations marginalisées. Il peut y avoir une forme d'inclusion basée simplement sur l'ajout des nouveaux acteurs, mais il ne peut pas y avoir d'inclusion équitable sans une redéfinition de l'expertise et une reconnaissance de l'égalité des différentes formes de l'expertise. Nous sommes loin de cette situation, mais en même temps, nous pouvons constater les débuts d'une quête de cette reconnaissance. Dans un texte antérieur (Chiasson et Andrew, 2006), nous avons établi une distinction entre la mise en sens et le désir de sens. Cette distinction a été empruntée à Alain Faure (2005), qui la faisait dans le contexte de la production des récits territoriaux, et nous croyons que tout comme un territoire peut vouloir créer un sens sans nécessairement y réussir, des membres

d'une population marginalisée peuvent vouloir avoir un vrai sens de leur expertise, sans vraiment y parvenir. Nous pouvons donc parler d'un désir de sens de l'égalité des expertises de la part de certains membres des populations marginalisées.

4. NOS TERRITOIRES

Nous revenons donc aux exemples décrits plus haut dans ce chapitre et à la manifestation de la présence de nos populations marginalisées. Cette fois-ci, cependant, ils seront analysés en fonction des leçons tirées des efforts d'inclusion engagés par les populations marginalisées dans les pays du Sud.

L'exemple le plus clair d'une certaine inclusion des populations marginalisées est celui de la Forêt de l'Aigle, par l'entremise du rôle joué par le conseil de bande de Kitigan Zibi Anishinabeg au sein de la corporation de gestion. La conclusion de l'analyse de Chiasson, Boucher et Martin (2005) reprend les thèmes de notre conceptualisation des problèmes soulevés par les exemples du Sud.

Le caractère exceptionnel de la Forêt de l'Aigle qui en fait un modèle pour plusieurs repose sur sa capacité de concilier plusieurs usages et divers types d'acteurs en plus d'avoir intégré dans ce processus une Première Nation à côté d'autres organisations de la société. Pour cette raison, elle offre un potentiel de construction d'un *modus vivendi* entre le savoir traditionnel-écologique des Premières Nations, les représentations ludiques de la forêt courantes dans la population locale, les savoir-faire traditionnels des forestiers et les visions scientifiques et technologiques de l'utilisation des ressources du milieu forestier. En fait, la Forêt de l'Aigle s'est progressivement instituée comme un forum local permettant l'intégration active des diverses visions. Le résultat net de cette intégration est l'absence de conflit ouvert et la capacité qu'ont les différents acteurs d'agir sur la forêt en fonction de leurs intérêts individuels que ceux-ci soient d'ordre économique, écologique, récréatif, politique ou spirituel. La forêt devient donc un lieu de pluralité où le respect de la sociodiversité permet d'avancer (Chiasson, Boucher et Martin, 2005, p. 10).

Nous avons cité longuement cette conclusion, car elle intègre manifestement nos dimensions de l'importance des différentes formes d'expertise, des discours écologiques des autochtones ainsi que l'importance d'une gouvernance locale. Il est évident que tous les acteurs ne partagent pas une conception égalitaire des différentes formes d'expertise, mais il est également évident que la gestion de

la Forêt de l'Aigle a une composante autochtone dans sa gouvernance. De plus, cette citation laisse supposer qu'il y a un désir de sens sans qu'il y ait, peut-être, une mise en sens.

Du côté de l'inclusion des femmes dans la gouvernance locale des forêts, nous n'avons cité que deux moments où la présence des femmes est mentionnée. La bleuetière de la coopérative de Beaucanton a fourni des emplois pour un certain nombre des femmes, et les activités de mobilisation communautaires à Duhamel ont été menées par des femmes. Dans aucun des deux cas, comme nous l'avons vu plus haut, il n'y a eu de contestation de la définition de l'expertise, du rôle dans la gouvernance locale, ni du désir de sens ; il y avait simplement des emplois pour les femmes dans la bleuetière de Beaucanton et des actions au nom de la survie communautaire dans le cas de Duhamel.

Toutefois, notre bilan relativement mince ne devrait pas nous amener à réduire l'importance de cette question de la participation des populations marginalisées à la gouvernance locale des forêts. Nous croyons que le rôle des populations autochtones a déjà augmenté et que ce rôle va continuer à croître, mais que, comme nos exemples l'ont démontré, la croissance de leur présence ne va pas se faire de façon linéaire. Nous croyons que le même cheminement va se faire dans le cas de la présence des femmes, mais en lien moins direct avec la gestion des forêts qu'avec une participation plus active des femmes à la réponse à la demande d'activités récréotouristiques ou avec d'autres domaines ouverts par la diversification des usages, y compris l'animation et la coordination de ces divers usages. Les conditions de succès sont indiquées par nos exemples du Sud : un retour au local accompagné par des ressources nécessaires, une orientation réaliste vers un développement durable sans idéalisation du lien entre les populations marginalisées et le développement durable et, finalement, des structures et des pratiques de gestion qui reconnaissent les différentes formes d'expertise.

BIBLIOGRAPHIE

- AHLERS, Rhodante et Margreet ZWARTEVEEN (2009). «The water question in feminism: Water control and gender inequities in a neo-liberal era», *Gender, Place and Culture: A Journal of Feminist Geography*, vol. 16, n° 4, p. 409-426.
- ANDREW, Caroline (1994). «Les mouvements sociaux», dans Chad Gaffield (dir.), *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 583-616.

- BECKLEY, Thomas M. (1998). «Moving towards consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada», *The Forestry Chronicle*, vol. 74, n° 5, p. 736-744.
- BLAIS, René et Guy CHIASSON (2005). «L'Écoumène forestier canadien. État, techniques et communautés. L'appropriation difficile du territoire», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BOUCHER, Jacques L. et Svetla KOLEVA (2005). *La Forêt de l'Aigle, une innovation sociale*, texte inédit.
- CHIASSON, Guy et Caroline ANDREW (2006). *Gouvernance locale des forêts et bien commun: des petites sociétés à l'intérieur des petites sociétés?*, communication présentée au colloque «Sociétés en mouvement: petites sociétés et intégration aux ensembles régionaux», Plovdiv, Bulgarie.
- CHIASSON, Guy, Caroline ANDREW et Joanne PERRON (2006). «Développement territorial et forêts: la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 555-572.
- CHIASSON, Guy, Jacques L. BOUCHER et Thibault MARTIN (2005). «La forêt plurielle: nouveau mode de gestion et d'utilisation de la forêt, le cas de la Forêt de l'Aigle», *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 6, n° 2.
- COOKE, Bill et Uma KOTHARI (dir.) (2001). *Participation: The New Tyranny?*, Londres, Zed Books.
- COULTHARD, Glen (2010). «Resisting culture: Seyla Benhabib's deliberative approach to the politics of recognition in colonial contexts», dans David Kahane, Daniel Weinstock, Dominique Leydet et Melissa Williams (dir.), *Deliberative Democracy in Practice*, Vancouver, UBC Press, p. 138-154.
- DE BLOIS MARTIN, Charles (2002). «Émergence d'une nouvelle économie rurale», dans Rock Côté et Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2003*, Montréal, Fides, p. 241-259.
- ELMHIRST, Rebecca et Bernadette P. RESURRECCION (2008). «Gender, environment and natural resource management: New dimensions, new debates», dans Bernadette P. Resurreccion et Rebecca Elmhirst (dir.), *Gender and Natural Resource Management: Livelihoods, Mobility and Interventions*, Londres, Earthscan et International Development Research Centre, p. 3-22.
- FAURE, Alain (2005). «La construction du sens plus que jamais en débats», dans Alain Faure et Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses de l'Université de Grenoble, p. 9-24.
- GAFFIELD, Chad (dir.) (1994). *Histoire de l'Outaouais*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

- GENEST, Claude G. (2008). « Les leçons de la crise forestière au Québec : de la mono-industrie de coupe au multiusage récréatif », dans Marie Lequin et Bruno Sarrasin (dir.), *Tourisme et territoires forestiers : vers de nouvelles perspectives de mise en valeur*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 1-20.
- GILLIS, R. Peter et Thomas R. ROACH (1986). *Lost Initiatives: Canada's Forest Industries, Forest Policy and Forest Conservation*, New York, Greenwood.
- GRAY, Charlotte (1999). *Sisters in the Wilderness: The Lives of Susanna Moodie and Catherine Parr Traill*, Toronto, Penguin Viking.
- GRAY, Charlotte (2003). *Canada: A Portrait in Letters, 1800-2000*, Toronto, Doubleday Canada.
- GUIMOND, Eric, Gail GUTHRIE VALASKAKIS et Madeleine DION STOUT (2008). *Restoring the Balance: First Nations Women, Community, and Culture*, Winnipeg, University of Manitoba Press.
- HILDYARD, Nicholas, Pandurang HEGDE, Paul WOLVEKAMP et Somasekhare REDDY (2001). « Pluralism, participation and power: Joint forest management in India », dans Bill Cooke et Uma Kothari (dir.), *Participation: The New Tyranny?*, Londres, Zed Books, p. 56-71.
- LEQUIN, Marie et Bruno SARRASIN (dir.) (2008). *Tourisme et territoires forestiers : vers de nouvelles perspectives de mise en valeur*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- LOCKE, Catherine (1999). « Constructing a gender policy for joint forest management in India », *Development and Change*, vol. 30, n° 2, p. 265-285.
- MOODIE, Susanna (1989). *Roughing It in the Bush*, Toronto, McClelland and Stewart.
- NATHAN, Dev, Govind KELKAR et Pierre Gilbert WALTER (dir.) (2004). *Globalization and Indigenous Peoples in Asia: Changing the Local-Global Interface*, New Delhi, Sage.
- O'REILLY, Kathleen, Sarah HALVORSON, Farhana SULTANA et Nina LAURIE (2009). « Introduction: Global perspectives on gender-water geographies », *Gender, Place and Culture: A Journal of Feminist Geography*, vol. 16, n° 4, p. 381-385.
- OSTROM, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RESURRECCION, Bernadette P. et Rebecca ELMHIRST (2008). *Gender and Natural Resource Management: Livelihoods, Mobility and Interventions*, Londres, Earthscan et International Development Research Centre.
- ROCHELEAU, Dianne et David EDMUNDS (1997). « Women, men and trees: Gender, power and property in forest and agrarian landscapes », *World Development*, vol. 25, n° 8, p. 1351-1371.

Le travail forestier sous la loupe de la gouvernance

Jacques L. Boucher et Édith Leclerc

Le secteur forestier canadien revêt une importance capitale sur le plan de l'emploi. Au Québec, près de 70 000 emplois directs étaient générés par les activités forestières en 2007 (MRNF, 2010) et, comme ailleurs au Canada (Stedman *et al.*, 2004), plusieurs communautés dépendent directement de l'industrie forestière. Si plusieurs de ces emplois ont été balayés par l'importante crise qui secoue l'industrie forestière canadienne depuis plusieurs années, ce n'est pas une situation exclusive à la période contemporaine. L'histoire forestière démontre, en effet, une évolution en dents de scie de ce secteur industriel et du nombre de travailleurs forestiers (Howlett, 2001). Mais d'autres (Hayter, 2003 ; Mercure, 2001) expliquent que ce qui change, principalement, c'est l'organisation du travail. À l'instar des idées que soulèvent ces auteurs, nous nous intéresserons dans le présent chapitre aux changements organisationnels du travail forestier, en les abordant toutefois sous l'angle de l'évolution du régime forestier.

Alors que plusieurs ont montré que l'organisation du travail forestier est étroitement liée aux modes d'exploitation (Lapointe, 2001 ; Mercure, 1996), ces chercheurs se sont toujours attardés aux transformations industrielles de l'emploi. Ce chapitre repose plutôt sur l'idée des transformations des régimes forestiers, telle que la développent Blais et Boucher (au chapitre 1 du présent ouvrage) et Howlett (2001). Dans un premier temps, nous chercherons à démontrer les liens qui existent entre la tenure forestière et la nature de l'organisation du travail forestier et, dans un second temps, nous poursuivrons l'analyse en nous penchant sur les changements les

plus récents survenus dans la gouvernance forestière et le travail forestier. Nous nous intéressons, dans une perspective historique, aux liens qui ont existé entre le travail et la tenure forestière en mobilisant une analyse ancrée dans la logique territoriale du travail (Rioux et Barré, 2010; Ternaux, 2006), appliquée au secteur forestier.

En effet, notre préoccupation centrale dans ce chapitre est de mettre en lumière l'influence de la nouvelle gouvernance forestière sur la nature et l'organisation du travail forestier, en explorant, dans un premier temps, l'évolution historique des régimes et de l'organisation du travail forestier et, dans un second temps, les nouvelles formes de gouvernance recensées dans le cadre de notre recherche sur les coopératives, les tables GIR et les projets de forêt habitée, et les transformations du travail qui y sont associées.

1. LE DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DES RÉGIMES FORESTIERS ET DES ENJEUX DU TRAVAIL FORESTIER

La théorisation des régimes forestiers et leur périodisation est un travail qui demande minutie et réflexion. De nombreuses caractéristiques permettent des périodisations différentes du milieu forestier, que les régimes soient catégorisés en fonction de la tenure forestière (FQCF, 2008), des modes d'exploitation (Cantin et Potvin, 1996), de l'acteur principal dans l'organisation forestière (Howlett, 2001) ou des perceptions et de la représentation de la forêt (Blais et Chiasson, 2005). Le découpage historique que nous retenons est celui proposé par Blais et Boucher (chapitre 1 du présent volume), qui interprètent les régimes forestiers à partir du concept de régime d'accumulation, afin de périodiser le contrôle et le mode d'exploitation. Les régimes d'accumulation permettent d'arrimer le système de production à la configuration des acteurs dans les rapports de pouvoir. Aussi, la notion de régime permet de saisir l'éventail des changements sociaux, économiques et politiques, tant dans les pratiques que dans la culture profonde du secteur et les interactions entre acteurs (Howlett, 2001). Cela signifie qu'au-delà des institutions, du pouvoir et de sa division, la notion de régime permet de saisir l'importance et le rôle de l'organisation du pouvoir, du système d'acteurs ainsi que des processus qui ont cours dans un système donné. Enfin, toujours pour Blais et Boucher, c'est le rapport entre la structure d'acteurs et le régime d'accumulation qui permet de déterminer l'ampleur du développement des activités forestières et l'orientation de l'utilisation de ces ressources. Notre rôle ici sera plutôt de déterminer en quoi l'évolution de ce rapport influence l'organisation et la nature du travail forestier.

Le cadre que mobilisent Blais et Boucher se décline en cinq régimes forestiers qui caractérisent d'une manière ou d'une autre la production forestière, l'accumulation de capital et les acteurs qui ont compétence sur le secteur forestier. Nous ne nous attarderons pas ici aux deux premiers régimes, désignés comme régimes d'exploitation, puisque le régime d'accumulation y est faible. En effet, au cours de ces deux premières périodes, qui s'étendent de 1804 à 1870, il y a peu de contrôle sur l'exploitation, qui est considérée comme bénéfique pour l'ensemble des acteurs de la production, et le travail qui y est mobilisé demeure de nature subsidiaire. Le travailleur est en forêt une partie de l'année et son revenu sert à combler les besoins de subsistance auxquels la ferme ne suffit pas. Les deux régimes d'*exploitation* sont caractérisés par un régime extensif d'accumulation qui s'intensifie de manière très graduelle et ce, jusqu'à la révolution industrielle. C'est à partir de ce point tournant que notre réflexion s'amorce.

Pour démontrer l'ancrage du travail forestier à la tenure forestière, notre regard se porte principalement du côté des régimes de *gestion* forestière, qui marquent une rupture avec l'idée d'exploitation qui était mise de l'avant dans les deux premiers régimes. C'est effectivement depuis le tournant du xx^e siècle que le travail forestier est devenu une question centrale. C'est ce que nous montrerons en nous attardant aux régimes du xx^e siècle identifiés par Blais et Boucher. En observant ces deux premiers régimes de l'ère de la *gestion*, il est possible d'observer l'étroite évolution du régime qui va de pair avec celle du travail forestier, ce qui permettra ensuite d'analyser le travail forestier tel qu'il se dégage dans le troisième régime de gestion en ce qui concerne la gouvernance locale de la forêt.

1.1. La place du travail dans le premier régime de gestion

Le premier régime de gestion forestière que distinguent Blais et Boucher s'étend de 1870 à 1960 et marque une rupture face à la tenure par licences et concessions d'avant 1870. Ces licences, qui étaient attribuées aux entreprises d'exploitation et de colonisation, permettaient de dégager des territoires pour le développement de l'agriculture, tout en fournissant des matériaux de construction sur place ou à l'étranger. Ce système comportait des retombées économiques importantes pour l'État, qui percevait des droits sur l'octroi de licences (Drushka, 2003 ; Howlett, 2001). La fin de ces licences, en 1870, coïncide à peu de chose près avec la mise en place de la Confédération canadienne, en 1867. C'est aussi au cours de cette période, au début du xx^e siècle, que les autorités constatent pour une première fois une éventuelle rupture de stocks (Howlett, 2001). Cela entraîne, plus ou moins

directement, l'introduction d'une rationalisation scientifique de l'exploitation des forêts canadiennes et québécoises. Les grands chantiers servant à l'extraction de bois de sciage (BAPE, s.d.) sont confrontés aussi au développement d'une nouvelle industrie, celle des pâtes et papiers (voir Blais et Boucher, chapitre 1). Chacune des deux industries exige une logique d'exploitation distincte. La nouvelle logique industrielle des pâtes et papiers ainsi que le développement d'une première forme de tenure forestière induisent une nouvelle importance de la planification forestière. Ceci apporte des transformations notables quant aux formes et à l'organisation du travail.

Alors qu'il n'y avait guère de contrôle quant à l'exploitation de la ressource avant cette période, le régime forestier évolue au fil des ans et ouvre la porte à une première forme de gestion forestière. Dès le début des années 1920, l'État met en place une nouvelle forme de contrôle, qui oblige les exploitants à déposer des plans d'aménagement (voir Blais et Boucher, chapitre 1). C'est qu'au cours des années précédentes, l'idée de conservation, basée sur la perpétuité et la permanence des forêts, s'est opposée à l'idée de liquidation de la forêt (Drushka, 2003). Dans la nouvelle perspective, l'équilibre entre récolte de bois et (re)croissance de la forêt est nécessaire. C'était d'ailleurs une perspective issue de la foresterie scientifique qui se développait, au Québec et ailleurs au Canada, depuis le début du xx^e siècle, en particulier dans les nouvelles écoles spécialisées en foresterie (Howlett, 2001). À partir de ce moment, les ingénieurs forestiers, des professionnels qui détiennent des compétences de pointe, ont une place déterminante en tant qu'acteurs de la foresterie.

L'essor de l'industrie des pâtes et papiers caractérise aussi le début du xx^e siècle. Legendre (2005) note d'ailleurs un développement fulgurant de ce secteur entre 1910 et 1930. Alors qu'à la fin du xix^e siècle, il y avait près de 40 000 bûcherons au Québec (Pomerleau, 1997), ce nombre passe à 60 000 dans les années 1930 (Rioux et Barré, 2010), sans compter les employés qui travaillent au transport, à la transformation et à d'autres fonctions dans les usines. Pour ces travailleurs, l'arrivée des entreprises de pâtes et papiers ouvre de nouvelles possibilités de travail à temps plein, tant pour l'extraction que pour la transformation. Ce développement industriel signifie aussi une extension de l'occupation territoriale, principalement en raison de l'installation des nouvelles usines, qui ne sont pas aussi mobiles que les traditionnels moulins à scie (Blais et Boucher, 2008). Cette extension entraîne l'ouverture de nouveaux villages et donne lieu à une nouvelle vague de colonisation du Québec. Aussi, l'extension

territoriale des industries et de l'exploitation est facilitée par les premières formes de mécanisation du secteur forestier (Mercure, 1996) et par le développement de la machine à vapeur (Drushka, 2003). Ces deux facteurs sont bénéfiques pour les nouvelles usines, qui ont désormais besoin d'un approvisionnement continu. La mécanisation permet aussi d'effectuer le travail forestier pendant toutes les saisons, contrairement au travail hivernal traditionnel. Ce facteur n'est pas anodin puisqu'il entraîne une transformation des conditions de travail, particulièrement en ce qui a trait à la salubrité des campements (Pomerleau, 1997). De plus, les nouveaux outils mécaniques se perfectionnent rapidement. Au milieu des années 1950, la scie mécanique remplace rapidement la hache et la scie manuelle. La formation des employés devient nécessaire. Toutefois, les conditions de travail sont rarement prises en charge par l'industrie. Ce sont d'ailleurs les problématiques de la formation et des conditions sanitaires qui poussèrent les travailleurs à former les premiers syndicats forestiers, qui avaient pour tâche de défendre les droits des travailleurs. L'Union des bûcherons, un sous-groupe de ce qui est aujourd'hui l'Union des producteurs agricoles (UPA), naît en 1934. Voici comment Legendre explique le mouvement de syndicalisation :

À la suite des difficultés à regrouper les travailleurs forestiers et en l'absence d'un cadre juridique favorable, l'Union des bûcherons est réduite à adopter une stratégie de groupe de pression : formuler des exigences d'intervention gouvernementale en matière de législation et de réglementation et se constituer le porte-parole *de facto* des bûcherons. Cette stratégie est considérée comme la seule orientation réaliste à adopter face à une industrie toute-puissante et à une organisation des travailleurs faible [...] L'Union des bûcherons établit aussi divers services, tels que le centre d'hébergement et d'administration appelé La maison du bûcheron à Québec. De plus, à partir de 1942, elle consacre d'importantes ressources humaines et financières à l'organisation des coopératives d'exploitation forestière (« les chantiers coopératifs »), qui sont vus comme un moyen idéal pour les travailleurs de mettre un terme à leur exploitation socioéconomique. Cependant, « les chantiers » ne réussissent pas à prendre une position dominante dans l'industrie et l'organisation de syndicats ouvriers reste à faire (Legendre, 2005, p. 289).

C'est aussi à cette époque que les premières coopératives forestières ont été fondées par les syndicats coopératifs (Gingras et Carrier, 2006). « Le premier syndicat coopératif d'exploitation forestière voit le jour à Grande-Vallée en Gaspésie en 1938. Ces syndicats coopératifs

travaillent pour leur propre compte en coupant et en vendant le bois. La majorité d'entre eux possèdent leur scierie» (FOCF, 2008). Ces coopératives ont existé jusqu'à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

Au cours de ce premier régime de gestion forestière, marqué par la conservation et la foresterie scientifique, le développement d'une nouvelle industrie donne une position centrale au travail, il entraîne aussi une dégradation des conditions de travail. Le travail forestier n'a plus nécessairement le même attrait qu'auparavant. Les conditions difficiles de vie et de travail ainsi que les habiletés nécessaires à l'exercice d'un métier forestier sont des barrières à la main-d'œuvre. La rationalisation scientifique du secteur forestier s'ajoute à ces facteurs qui permettent de distinguer une division classique du travail entre cols blancs et cols bleus, et un rapport de force qui s'amorce entre les entreprises et leurs employés. Ces changements, combinés à la Seconde Guerre mondiale et à une diminution de la demande mondiale de papier journal (Mercure, 1996), ont pour conséquence que l'industrie vit une pénurie de main-d'œuvre. C'est aussi à la suite de ce conflit que l'on passe à un plus grand interventionnisme de l'État (Bourque, 2000; Klein, 1995), particulièrement dans le milieu forestier (Howlett, 2001). En contraste avec la crise de la main-d'œuvre, Roy (1999) constate une certaine euphorie forestière au Québec, au début des années 1960, et cet emballement pour la matière ligneuse se traduit par une forte industrialisation dans le domaine forestier. La scission entre le premier régime de gestion des forêts et le deuxième se fait dans ce contexte de changement, tant sur le plan économique que sur ceux de l'emploi et des stratégies étatiques.

1.2. Le deuxième régime de gestion forestière et le travail forestier

Le deuxième régime de gestion des forêts que distinguent Blais et Boucher couvre la période de 1960 à 1987. Au cours de ces années, plusieurs facteurs influencent les stratégies étatiques, l'évolution de l'industrie ainsi que les formes et l'organisation du travail. Notons parmi ceux-ci la montée des enjeux environnementaux et le tournant vers une gestion durable des forêts, qui devient le mot d'ordre à l'échelle internationale à partir des années 1970 (Drushka, 2003; Parkins, 2006). La période est aussi ponctuée de crises économiques découlant des chocs pétroliers et provoquant des crises dans le secteur forestier, en 1975 et en 1982 en particulier. Ces crises économiques sont surtout attribuables à une baisse généralisée du taux de productivité entraînée par la désaffectation ouvrière par rapport à la

forme taylorienne du travail (Aglietta, 1976 ; Boucher, 2001 ; Lipietz, 1989). C'est aussi au cours de cette période que certains villages québécois sont menacés de fermeture, en raison de leur faible dynamisme économique, et que l'État se lance dans une stratégie de développement de ses régions. En termes d'emploi, cette période est caractérisée par une « forte décroissance des opérations de récolte du bois [et] de la main-d'œuvre » (Mercure, 1996). Dans ce contexte, l'État interventionniste se développe, devenant l'acteur principal de la régulation du développement (Klein, 1995). C'est à lui de mettre en place les mesures nécessaires pour favoriser le développement.

L'interventionnisme étatique se déploie aussi dans le secteur forestier (Howlett, 2001). En 1960, une nouvelle loi forestière accorde un rôle plus grand à l'État dans la gestion de ses forêts. Celui-ci encadre désormais l'approvisionnement, afin de le répartir équitablement entre les différentes industries (Blais et Boucher, 2008). Cette nouvelle logique derrière la tenure forestière est nécessaire, puisqu'il y a une remontée des industries de sciage par rapport aux pâtes et papiers qui, pendant plusieurs décennies, avaient dominé le paysage de l'économie forestière. Dans l'euphorie forestière de cette époque, ces deux industries se trouvent en forte croissance en ce qui concerne l'accès à la matière ligneuse. Les années d'après-guerre sont celles de la production de masse, mais aussi de la consommation de masse (Lipietz, 1989 ; Aglietta, 1976).

Le développement des technologies d'extraction et de production contribue à la modernisation et à la mécanisation du secteur forestier entre 1960 et 1980 (Mercure, 1996). Ce sont les grandes entreprises qui se procurent l'équipement le plus onéreux, mais elles transfèrent les charges aux entrepreneurs, à crédit (Roy, 1999). La mécanisation et la modernisation intensifient la taille des chantiers et la distance à parcourir pour extraire la matière ligneuse. Les travailleurs vont chercher de plus en plus de matière ligneuse, de plus en plus loin sur le territoire (Howlett, 2001). Les auteurs notent, au cours de ces années, une intensification des récoltes rendue possible par les technologies (Mercure, 1996), et les autorités dressent le constat d'une possible surexploitation des forêts québécoises (Désy et Tremblay, 1993). La politique forestière de 1960 avait pourtant mis en place, dans les unités de gestion, de nouveaux plans d'aménagement systématiques qui rendaient le reboisement obligatoire. Pour remédier à la situation, et dans la foulée des tendances des années 1980 visant le désengagement de l'État, la loi des forêts de 1986 transforme profondément le régime forestier québécois (Howlett, 2001). Les unités de gestion de 1960 deviennent des contrats d'aménagement et

d'approvisionnement forestier (CAAF) pour les industries. Ces CAAF sont des garanties d'approvisionnement offertes à l'industrie qui, en retour, doit assumer une responsabilité accrue à l'égard des territoires d'exploitation. Cette responsabilité va de la préparation du terrain avant l'extraction à la remise en état du territoire après l'intervention, en passant par des précautions à prendre pendant la coupe (réduction au minimum de l'orniérage, protection de la régénération ou reboisement adapté, par exemple).

La mécanisation, mais aussi les stratégies étatiques de développement, provoque une chute du nombre d'emplois dans les activités de récolte. De 22 449 en 1963, le nombre annuel de travailleurs forestiers dans le secteur de l'exploitation passe à 9 000 en 1982 (Mercure, 1996). Mercure explique ce phénomène comme suit :

La volonté de l'État de favoriser l'industrie du sciage, l'introduction de nouveaux procédés de pâtes dans les usines et le souci des papetières de rationaliser leurs opérations les conduisent à acheter en grande quantité des copeaux et d'autres résidus de l'industrie du sciage et du bois et, en conséquence, à diminuer la taille de leur appareil d'exploitation (Mercure, 1996, p. 71).

La nouvelle tenure par CAAF exige aussi de plus en plus de connaissances de la part des travailleurs forestiers. Ceux-ci doivent détenir des informations sur l'environnement bioforestier afin de respecter les normes qu'induisent les CAAF. « *Il faut une formation annuelle sur les règles et normes d'intervention (RNI) pour tous les employés, en plus d'un cours d'abattage et d'une certification de la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST), c'est ça la clé de l'emploi* » (entrevue B3). Enfin, les nouvelles stratégies industrielles consistent à engager les travailleurs comme sous-traitants pour effectuer les travaux forestiers (Mercure, 1996 ; Roy, 1999). Ce sont maintenant les travailleurs qui doivent fournir l'ensemble de l'équipement de récolte. Les travailleurs forestiers doivent donc, en plus de connaître l'environnement forestier, détenir des connaissances en mécanique afin d'entretenir leur machinerie, qui est de plus en plus perfectionnée et spécialisée. Tous ces facteurs d'intensification de la coupe et du travail entraînent une dégradation des conditions du travail et la prolétarianisation des travailleurs forestiers (Roy, 1999). L'issue pour les travailleurs est la collectivisation du travail pour la mise en valeur du territoire forestier.

Les coopératives de travailleurs forestiers deviennent le moyen de mettre en commun la machinerie, les connaissances et les ressources financières (Gagnon et Rioux, 1988). Les seules activités de la grande majorité de ces entreprises collectives consistent à réaliser des travaux

pour des industries détenant des CAAF. La collectivisation du travail est aussi reconnue par les politiques de développement régional. En effet, de 1977 à 1990, les coopératives forestières seraient responsables de 50 % des travaux sylvicoles (Gingras et Carrier, 2006). Les entreprises collectives forestières ajoutent un dynamisme à l'économie régionale et assurent un ancrage territorial. Les conditions de travail restent cependant pénibles. « [Dans notre coopérative,] *on avait finalement pas assez de bûcherons pour arriver à fournir le volume [...] Quand il y avait un départ, on allait chercher de la nouvelle main-d'œuvre, mais plus ça allait, plus il était difficile d'en trouver. On est même allé [dans la région voisine] pour renouveler la main-d'œuvre* » (entrevue B4). Il devient de plus en plus difficile de recruter de nouveaux travailleurs forestiers (Mercure, 1996), principalement à la fin des années 1980, alors que la crise économique affecte plusieurs communautés (Hayter et Barnes, 2001) et que les communautés dépendantes de l'industrie forestière assistent, impuissantes, au déclin forestier.

Dans cette première section, nous avons démontré la forte imbrication du régime forestier avec l'organisation de la structure industrielle et les formes du travail forestier. La documentation consultée met en lumière le lien qui existe entre les formes de travail forestier et le régime forestier, en raison de l'encadrement qu'il apporte au mode d'exploitation. Ainsi, « la réorganisation de l'industrie forestière est [nécessairement] synonyme d'un changement dans le mode d'exploitation des forêts » (Blais, 1999, p. 233) et, par le fait même, d'une réorganisation du travail forestier. Nous allons maintenant examiner la période la plus contemporaine du régime forestier québécois, qui s'oriente vers une logique de nouvelle gouvernance, et en évaluer les répercussions sur la nature et l'organisation du travail. Si Lapointe (dans Rioux et Barré, 2010) observe le changement que la gouvernance induit sur l'organisation du travail à l'intérieur de l'entreprise, nous nous attarderons plutôt à la question de la transformation de la nature du travail forestier, qui n'a jamais été étudiée dans les travaux portant sur les relations industrielles et l'administration.

2. LES ENJEUX DU TRAVAIL FORESTIER DANS LA GOUVERNANCE

Pour déterminer la nature des enjeux actuels du travail forestier, notre analyse portera sur la cinquième période de régime forestier que distinguent Blais et Boucher, soit la période de 1990 à aujourd'hui. Cette cinquième période se caractérise toujours par une volonté de

modifier la gestion des forêts, mais elle est marquée par le développement de nouvelles formes de gouvernance. Comme le notent plusieurs auteurs, les années 1990 représentent un tournant marquant dans la gestion forestière (Burton *et al.*, 2003; Hayter et Barnes, 2001). Au cours des années 1990, bon nombre d'événements bousculent les perceptions de la forêt et modifient tant le régime forestier que la structure industrielle et ses rapports avec le travail forestier. Parmi ceux-ci, notons les audiences publiques sur l'épandage aérien de phytocides et d'insecticides menées à diverses reprises au cours des années 1990 (BAPE, s.d.), le film *L'erreur boréale* (Desjardins *et al.*, 1999), le rapport de 2002 de la Vérificatrice générale, qui blâme sévèrement le gouvernement dans sa gestion des forêts, et le rapport de la commission Coulombe (Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 2004). Ces événements entraînent, entre autres choses, des reconfigurations sociopolitiques et industrielles (Cantin et Potvin, 1996; Chiasson, Blais *et al.*, 2006; Hayter, 2003) qui font des années 1990 une période décisive pour l'organisation forestière.

De fait, au cours des années 1990, on voit apparaître la véritable application des CAAF (Blais et Boucher, 2008), mais c'est aussi à ce moment que s'élèvent les critiques de groupes qui se sont structurés au cours des décennies précédentes (Hayter, 2003). Les Premières Nations, les communautés locales, les villes et les régions ainsi que des groupes d'intérêt et de pression décrient la proximité qu'ils perçoivent entre le ministère des Ressources naturelles et de la Faune et l'industrie forestière (Howlett, 2001). Aussi, ils exigent d'avoir plus d'emprise sur leurs territoires forestiers et sur les retombées de l'exploitation des ressources (Chiasson, Andrew *et al.*, 2006; Chiasson et Labelle, 2009). Ils souhaitent également que l'on prenne en considération leurs activités et leurs points de vue dans la planification sylvicole. C'est dans le troisième régime de gestion que ces demandes donnent naissance à de nouveaux partenariats.

Certains de ces partenariats ont été étudiés par le Groupe de recherche en gouvernance locale en milieu forestier (GLEF). Les nouveaux partenariats que nous avons relevés touchent tant la gestion de la forêt que son utilisation, comme c'est le cas avec les tables GIR, les projets de forêt habitée et les coopératives de travailleurs.

En matière de gestion, les nouvelles formes de consultation publique des années 1990 changent la nature du travail forestier. Par exemple, les nombreuses modifications à la loi de 1986 ont obligé les entreprises forestières à soumettre leurs plans d'aménagement à la consultation publique. Le GLEF s'est penché plus particulièrement

sur le cas des tables GIR comme mécanisme de consultation (voir le chapitre 4 du présent ouvrage). Ces tables GIR, mais aussi toutes les autres formes de consultation publique, deviennent de plus en plus nombreuses et transforment la logique du travail de planification forestière. Les spécialistes de la planification (ingénieurs forestiers) deviennent des experts en consultation publique et en négociation. Dans le cas des deux tables GIR que nous avons étudiées, c'est un ingénieur forestier qui prend la responsabilité d'animer la table et de mener à bien la négociation. C'est aussi souvent le cas dans les entreprises. Le développement de connaissances et de compétences en matière de participation publique, tant en communication qu'en animation, n'est pas consensuel (Previl, 2009). Cet aspect était aussi, jusqu'à récemment, plutôt absent des formations en génie forestier.

Doyle-Bedwell et Cohen (2001), pour leur part, soulignent un autre phénomène lié à la diversification des usages. Pour eux, le droit de regard des groupes, particulièrement les groupes autochtones, exige le développement de compétences juridiques et en matière de droits. Ils démontrent, à l'instar de Parsons et Prest (2003), que les Premières Nations ont dû mobiliser les tribunaux pour faire respecter certains droits et obtenir certains gains dans la nouvelle gouvernance forestière.

En ce qui concerne les partenariats d'utilisation de la forêt, notre recherche a mis en lumière les projets de forêt habitée (voir le chapitre 6 du présent ouvrage). La plupart de ces projets, souvent issus des communautés locales elles-mêmes (Gélinas et Bouthillier, 2005), ont laissé place à une utilisation diversifiée des milieux forestiers. Par exemple, chez Roulec 95, le projet de forêt habitée s'est principalement développé autour de l'aménagement des terres publiques intramunicipales (TPI), mais aussi sur la transformation de ces terres en bleuétière. Ce second usage du territoire forestier exige l'intervention d'agronomes et de biologistes pour mener à bien le projet. Dans l'autre cas, celui de la Forêt de l'Aigle, on a développé un axe récréotouristique. En plus de l'exploitation traditionnelle, qui a occupé la plus grande partie du budget de la Corporation, il est possible d'y louer des chalets, d'y faire de la tyrolienne ou même de se promener sur un sentier suspendu, de type « d'arbre en arbre ». Pour le développement de cet axe, on a d'ailleurs embauché des employés spécialisés en loisirs, en récréation et en tourisme¹.

1. À la suite de nos entrevues, la Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle a traversé une crise majeure, liée entre autres aux secousses de la crise forestière. Cette crise s'est soldée par le retrait de certains des partenaires et l'arrêt de certaines de ses activités, notamment les activités de coupe.

Enfin, les coopératives ont joué un rôle central dans l'organisation du travail forestier, particulièrement au cours des années 1990. À la lumière des cas étudiés, les intervenants des coopératives sont les seuls à avoir souligné l'importance des transformations du travail et ce, malgré une question spécifique sur le sujet dans notre grille d'entretien pour tous les cas. Ces entreprises collectives sont généralement employées comme sous-traitants pour effectuer les travaux sylvicoles des grandes entreprises (Chiasson *et al.*, 2010). Par contre, la mise en place d'une entreprise, qu'elle soit collective ou non, exige des connaissances en gestion et en administration. D'ailleurs, au cours des entrevues, plusieurs nous ont souligné les lacunes des employés forestiers en matière de gestion. « [À la coop], on a beaucoup de gars pour le terrain, mais aucun [n'a] une compétence pour le travail de bureau » (entrevue D1). « C'est pas n'importe qui qui peut devenir entrepreneur. C'est pas parce que tu es bon bûcheur que tu es bon entrepreneur » (entrevue B2). En effet, si le rôle d'entrepreneur forestier n'est pas nouveau dans l'organisation du travail forestier, ce sont maintenant des forestiers qui deviennent entrepreneurs, et cela ne se fait pas sans heurts. Depuis la première partie des années 1900, la division du travail était basée sur la dualité tayloriste entre cols blancs et cols bleus. Les cols blancs, dont les ingénieurs forestiers et autres gestionnaires, étaient généralement ceux qui détenaient des connaissances en planification, en commerce ou en affaires, et les grands patrons des entreprises venaient bien souvent de l'extérieur du pays ou, du moins, de la région (Legendre, 2005). À la fin du xx^e siècle, le modèle industriel est plutôt fondé sur la flexibilité, qui demande aux employés d'exercer des tâches multiples, rendant ainsi plus floues les divisions traditionnelles des tâches (Hayter, 2000). Pour Mercure (2001), la flexibilité exige de l'employé un développement professionnel axé non seulement sur la tâche à accomplir, mais aussi sur des aptitudes sociales et personnelles, voire sur des compétences liées aux fonctions de gestionnaires.

Ainsi, les nouveaux projets mis sur pied sur le plan de la gouvernance visaient, pour la plupart, le développement local de l'employabilité. C'était principalement le cas des projets de coopératives, mais aussi des projets de forêt habitée. Les projets d'employabilité ont d'abord misé sur les emplois traditionnels d'exploitation des forêts, mais tous ont ensuite tenté d'élargir les perspectives d'emploi. Les projets de forêt habitée sont des exemples assez concluants en ce sens. Alors qu'à la Forêt de l'Aigle, la diversification des activités a permis une diversification des revenus et une ouverture à des activités professionnelles variées, le projet de forêt habitée de Roulier, même si l'exploitation traditionnelle est demeurée son activité

principale, a aussi développé un axe alternatif, celui de la bleuetière. Par ailleurs, dans les coopératives à l'étude, nous avons vu que les problèmes de gestion sont particulièrement criants lorsque celles-ci développent des initiatives de diversification des activités vers la multifonctionnalité².

Globalement, le troisième régime de gestion mise sur le développement durable et la participation publique, qui renouvelle les formes de gestion du territoire forestier et de son utilisation. Ce renouvellement influe sur la nature et l'organisation du travail forestier. La planification et la gestion forestière doivent maintenant prendre en compte la diversification des usages, mais cela a pour conséquence particulière de diversifier la profession forestière. Le secteur forestier n'est plus seulement voué à la production de matière ligneuse, et les connaissances sur la forêt ne sont plus l'apanage des ingénieurs forestiers. Il y a une diversification des expertises forestières et ce fait est significatif pour le développement territorial.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous avons démontré que la forêt n'est plus la prérogative des forestiers traditionnels et que les emplois se sont diversifiés à mesure que le régime forestier a évolué. Alors que la conservation et l'approche scientifique ont marqué le premier régime de gestion, le travail intellectuel était principalement accompli par des ingénieurs issus des écoles forestières nouvellement ouvertes, tandis que le travail manuel était réalisé par des travailleurs plus ou moins qualifiés, affrontant des conditions de travail précaires. Le deuxième régime de gestion était caractérisé par l'interventionnisme étatique sur la base de l'encadrement légal de l'exploitation forestière, exigeant des travailleurs une connaissance accrue des normes d'intervention. Enfin, dans la nouvelle gouvernance, avec l'ouverture des logiques aux usages multiples et à la participation publique, le travail forestier s'est élargi depuis la fin des années 1980.

Aujourd'hui, en 2010, le gouvernement attribue un nouveau rôle de planification des orientations à l'échelle régionale (Leclerc, 2011). En effet, les conférences régionales d'élus doivent mettre de l'avant un plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT), qui devrait servir de cadre pour les interventions

2. Voir, entre autres, Chiasson, Leclerc et Andrew (2010). *La multifonctionnalité forestière à l'épreuve de la distance: réflexions à partir de deux localités de la périphérie québécoise*, ainsi que le chapitre 5 du présent ouvrage.

forestières d'une région. Dans cette transformation du régime forestier, l'exploitation et la transformation deviennent deux secteurs d'activités distincts, et l'orientation des activités forestières doit se baser sur des interventions de nature écosystémique. Dans ce nouveau changement de cadre législatif, les travailleurs devront donc détenir des connaissances en matière d'écosystèmes forestiers, ce qui englobe tant la faune terrestre que les ressources halieutiques, en plus de la matière ligneuse comme ressource de la foresterie traditionnelle et des autres espèces végétales qui permettent d'autres activités. Les nouvelles instances, à l'échelle régionale par exemple, devront de leur côté s'organiser pour assumer leurs nouvelles fonctions. Nous croyons, en ce sens, que de nouvelles formes d'emplois naîtront en fonction de ce nouveau cadre forestier.

Toutefois, comme le démontrent nos analyses, les premiers moments de cette transformation du travail forestier se font assez difficilement au sein des initiatives de gouvernance locale en milieu forestier que nous avons observées. Certes, on a pu voir une certaine diversification de l'emploi forestier mais, dans l'ensemble, cette diversification semble fragile. De surcroît, dans plusieurs initiatives, on a pu voir que ces difficultés associées à la transformation du travail forestier ont pour source principale les liens étroits entre le travail forestier et son héritage dans les milieux plus périphériques (développement des compétences en gestion, recherche de main-d'œuvre locale pour les travaux manuels, etc.). Il reste à voir comment les nouvelles dispositions du régime forestier qui doit entrer en vigueur en 2013 vont agir sur ces freins.

BIBLIOGRAPHIE

AGLIETTA, Michel (1976). *Régulation et crise du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT – BAPE (s.d.). « Rapports – Forêts », *Rapports des commissions*, <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/themes/forets.htm>>.

BLAIS, René (1999). « Développement durable et approche sociale en foresterie : retour sur le discours d'Esdras Minville », *Recherches socio-graphiques*, vol. 40, n° 2, p. 225-241.

BLAIS, René et Jacques L. BOUCHER (2008). *Les régimes forestiers québécois : régimes d'accumulation, structures d'acteurs et modèles de développement*, Montréal, CRISES.

- BLAIS, René et Guy CHIASSON (2005). «L'écoumène forestier canadien. État, techniques et communautés. L'appropriation difficile du territoire», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BOUCHER, Jacques L. (2001). «Transformations sociales et orientation de société», dans Jacques L. Boucher, Guéorgui Fotev et Svetla Koleva (dir.), *Mutations de société et quête de sens: une rencontre entre les sociologues bulgares et québécois*, Sofia, LIK, p. 19-44.
- BOURQUE, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- BURTON, Philip J., Christian MESSIER, Daniel W. SMITH et Wiktor L. ADAMOWICZ (dir.) (2003). *Towards Sustainable Management of the Boreal Forest*, Ottawa, National Research Council (Canada) Research Press.
- CANTIN, Danielle et Catherine POTVIN (1996). *L'utilisation durable des forêts québécoises: de l'exploitation à la protection*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- CHIASSON, Guy, Caroline ANDREW et Joanne PERRON (2006). «Développement territorial et forêts: la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 555-572.
- CHIASSON, Guy, René BLAIS et Jacques L. BOUCHER (2006). «La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance: le cas de l'Outaouais», *Géocarrefour*, vol. 81, n° 2, p. 113-120.
- CHIASSON, Guy et Alexandre LABELLE (2009). «Décentralisation et consultation dans le régime forestier au Québec: une analyse du discours des municipalités», *Économie et solidarités*, vol. 38, n° 2, p. 43-58.
- CHIASSON, Guy, Édith LECLERC et Caroline ANDREW (2010). «La multifonctionnalité forestière à l'épreuve de la distance: réflexions à partir de deux localités de la périphérie québécoise», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine (dir.), *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux: enjeux théoriques et d'action publique*, Rimouski, CRDT et GRIDEQ, p. 161-176.
- COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA GESTION DE LA FORÊT PUBLIQUE QUÉBÉCOISE (2004). *Rapport final*, Québec, Gouvernement du Québec.
- DESJARDINS, Richard, Robert MONDERIE et Bernadette PAYEUR (1999). *L'erreur boréale* [film], Montréal, Corporation de développement et de production ACPAV inc.
- DÉSY, Jean et Gilles TREMBLAY (1993). «Pour une renaissance planifiée et globale de l'écoumène agro-forestier régional québécois», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 37, n° 101, p. 309-335.

- DOYLE-BEDWELL, Patricia et Fay G. COHEN (2001). « Les peuples autochtones du Canada et les tendances environnementales au XXI^e siècle », dans Edward Anthony Parson (dir.), *Gérer l'environnement : défis constants, solutions incertaines*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 173-208.
- DRUSHKA, Ken (2003). *Canada's Forests. A History*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES COOPÉRATIVES FORESTIÈRES – FQCF (2008). *FQCF – Historique*, <<http://www.fqcf.coop/federation-quebecoise-cooperatives-forestieres/histoire/>>.
- GAGNON, Gabriel et Marcel RIOUX (1988). *À propos d'autogestion et d'émancipation : deux essais*, Québec, Institut québécois de la recherche sur la culture.
- GÉLINAS, Nancy et Luc BOUTHILLIER (2005). « La forêt habitée : un modèle de gestion partenariale ? Analyse de la perception des participants à cinq projets au Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, n^o 137, p. 157-175.
- GINGRAS, Patrick et Mario CARRIER (2006). « Entre intégration économique et cohésion sociale : les coopératives forestières et le développement régional au Québec », *Canadian Geographer-Géographe canadien*, vol. 50, n^o 3, p. 358-375.
- HAYTER, Roger (2000). *Flexible Crossroads: The Restructuring of British Columbia's Forest Economy*, Vancouver, UBC Press.
- HAYTER, Roger (2003). « "The war in the woods" : Post-Fordist restructuring, globalization, and the contested remapping of British Columbia's forest economy », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 93, n^o 3, p. 706-729.
- HAYTER, Roger et Trevor J. BARNES (2001). « Canada's resource economy », *Canadian Geographer-Géographe canadien*, vol. 45, n^o 1, p. 36-41.
- HOWLETT, Michael (dir.) (2001). *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, University of Toronto Press.
- KLEIN, Juan-Luis (1995). « De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social : le cas du développement régional au Québec », *Lien social et politiques*, n^o 33, p. 133-141.
- LAPOINTE, Paul-André (2001). « Partenariat et participation syndicale à la gestion : le cas de Tembec », *Relations industrielles/Industrial Relations*, vol. 56, n^o 4, p. 770-798.
- LECLERC, Édith (2011). *Jeux d'échelles et jeux d'acteurs dans les régions du Bas-St-Laurent et de l'Outaouais, au cœur du (dé)cloisonnement forestier au Québec*, communication présentée au 48^e colloque ASRDLF : « Migrations et territoires », Schoelcher, Martinique, 6-8 juillet.

- LEGENDRE, Camille (2005). *Le travailleur forestier québécois : transformations technologiques, socioéconomiques et organisationnelles*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- LIPIETZ, Alain (1989). *Choisir l'audace : une alternative pour le XXI^e siècle*, Paris, La Découverte.
- MERCURE, Daniel (1996). *Le travail déraciné : l'impartition flexible dans la dynamique sociale des entreprises forestières au Québec*, Montréal, Boréal.
- MERCURE, Daniel (2001). «Nouvelles dynamiques d'entreprise et transformation des formes d'emploi : du fordisme à l'impartition flexible», dans Jean Bernier, Rodrigue Blouin, Gilles Laflamme, Fernand Morin et Pierre Verge (dir.), *L'incessante évolution des formes d'emploi et la redoutable stagnation des lois du travail*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 5-20.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE – MRNF (2010). *Ressources et industries forestières : portrait statistique, édition 2010*, Québec, MRNF, Direction du développement de l'industrie des produits forestiers.
- PARKINS, John R. (2006). «De-centering environmental governance : A short history and analysis of democratic processes in the forest sector of Alberta, Canada», *Policy Sciences*, vol. 39, n° 2, p. 183-203.
- PARSONS, Reginald et Gordon PREST (2003). «Aboriginal forestry in Canada», *The Forestry Chronicle*, vol. 79, n° 4, p. 779-784.
- POMERLEAU, Jeanne (1997). *Bûcherons, raftmen et draveurs, 1850-1960*, Québec, J.-C. Dupont.
- PREVIL, Carlo (2009). «Participation du public dans la gouvernance de l'environnement et du territoire : pour améliorer l'instrumentation», *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, p. 1-17.
- RIOUX, Claude et Philippe BARRÉ (2010). «Le modèle productif de l'industrie des produits forestiers au Québec : marchés, organisation et politiques publiques», *Vie économique*, vol. 2, n° 1.
- ROY, Simon N. (1999). «Renouvellement professionnel et mode de gestion du travail dans le secteur forestier», *Recherches sociographiques*, vol. 40, n° 2, p. 243-261.
- STEDMAN, Richard C., John R. PARKINS et Thomas M. BECKLEY (2004). «Resource dependence and community well-being in rural Canada», *Rural Sociology*, vol. 69, n° 2, p. 213-234.
- TERNAUX, Patrick (2006). «Mutation des marchés du travail et régulation des territoires», *Espaces et sociétés*, vol. 2-3, nos 124-125, p. 169-183.

Environnement et gouvernance locale des forêts

Vers une institutionnalisation
par le bas ?

René Blais et Guy Chiasson

Ce chapitre porte sur la dimension environnementale des projets de gouvernance locale des forêts à l'étude. Luc Bouthillier (2001), au début des années 2000, avance l'hypothèse que le régime forestier québécois passerait d'une logique dominante de la gestion du bois d'œuvre (*timber management*) à une logique d'aménagement durable des forêts (*sustainable forest management*). Selon cette hypothèse, le régime forestier québécois serait de plus en plus influencé par des considérations environnementales (parmi d'autres considérations essentielles à la durabilité de la gestion forestière). Ce constat que fait Bouthillier, aussi pertinent soit-il, porte sur le régime forestier québécois dans son ensemble et ne nous renseigne guère sur l'intégration des nouvelles préoccupations environnementales à l'échelle des milieux locaux. Comment ces tendances vers un modèle plus durable de gestion forestière se manifestent-elles à l'échelle locale ? Est-ce que les expériences de gouvernance locale contribuent aussi à cette gestion plus durable ?

De plus en plus de travaux posent la question de la contribution des acteurs locaux à une gestion durable des ressources naturelles. Par exemple, les travaux européens de Marine Elbakidze *et al.* (à paraître) font appel à l'hypothèse de l'« adéquation-inadéquation » (*fit-misfit*) dans le cadre de la mise en place d'une réserve de biosphère dans une région de l'Ukraine. Ils montrent des décalages

importants dans la compréhension de ce qu'est une réserve de biosphère selon qu'elle est véhiculée par le programme de l'UNESCO, par la politique nationale ukrainienne ou par les acteurs locaux du territoire concerné. Pour ces auteurs, ces écarts entre les échelles d'action sur le plan de la compréhension compliquent de façon importante la mise sur pied de cette réserve, au point d'en compromettre l'existence. Dans un même ordre d'idées, on pourrait également se référer aux travaux d'Elinor Ostrom. Ces travaux (Andersson et Ostrom, 2008; Dietz *et al.*, 2003; Ostrom, 2005) portent sur la contribution des *institutions* locales à une gestion durable des ressources forestières locales. Ostrom, tout comme plusieurs autres auteurs (Acheson, 2003; Al-Fattal, 2009), s'inspire en partie des travaux novateurs de Garrett Hardin (1968) sur la tragédie des ressources partagées (*tragedy of the commons*). On se souviendra que pour Hardin, des ressources partagées par divers utilisateurs et en libre accès (*commons*) sont irrémédiablement appelées à la sur-exploitation et à l'épuisement. Du point de vue de Hardin, la réglementation étatique, ou les droits de propriété privée, sont les seuls moyens de prévenir l'épuisement des biens communs. Ostrom s'inscrit dans la tradition des *commons*, mais elle fait valoir un autre mécanisme permettant d'assurer une gestion plus durable des ressources : les institutions locales. Ici, « institutions » désigne autant les règles et les normes informelles que les instances publiques locales¹. De ce point de vue, les normes et institutions qui assurent une gestion plus durable sont parfois définies sur une base locale alors qu'elles sont souvent non écrites et héritées d'une tradition spécifique au groupe. Elles gardent tout de même toute leur importance puisqu'elles dictent les comportements qui sont acceptables ou non d'une façon aussi efficace, dans certains cas, que les institutions officielles. Ces « institutions » informelles du territoire ne se substituent pas nécessairement aux institutions officielles et codifiées par les États centraux, mais elles peuvent les compléter.

Au Canada, rares sont les travaux scientifiques qui ont permis d'interroger les normes et institutions locales qui encadrent la mise en valeur des forêts. Cette situation est sûrement compréhensible dans la mesure où la participation significative des acteurs locaux à la gestion des forêts est un phénomène assez récent. Auparavant, ce

1. « I use the term "institution" in the latter sense to refer to the rules, norms, and strategies used by humans in repetitive situations. By rules, I mean shared prescriptions (must, must not, or may) that are mutually understood and enforced in particular situations in a predictable way by agents responsible for monitoring conduct and for imposing sanctions » (Ostrom, 2005, p. 825).

sont surtout les gouvernements provinciaux qui se sont chargés de définir les règles à respecter en matière d'environnement². Comme nous pourrons le voir, cette *institutionnalisation par le haut* trouve ses racines dans le XIX^e siècle, mais elle atteint son apogée dans la deuxième moitié du XX^e siècle.

Dans la deuxième portion du chapitre, nous abordons une question plus méconnue, soit celle de l'institutionnalisation *par le bas*. D'une part, est-ce que l'on peut, comme l'ont fait les travaux d'Ostrom, distinguer des institutions propres aux territoires locaux que nous avons observés? D'autre part, quelle relation les acteurs sur le terrain entretiennent-ils avec les institutions *par le haut*?

1. L'INSTITUTIONNALISATION PAR LE HAUT: L'INTÉGRATION DE NORMES ENVIRONNEMENTALES DANS LE RÉGIME FORESTIER QUÉBÉCOIS

Comme nous avons déjà abordé en détail l'évolution et les changements de régimes forestiers au Québec et au Canada au chapitre 1, nous nous contenterons de rappeler certains des moments charnières de l'institutionnalisation de normes environnementales dans les politiques forestières.

1.1. Les premières considérations environnementales en foresterie

La plupart des auteurs qui se sont interrogés sur l'histoire des politiques forestières au Canada s'entendent sur le fait que les premières manifestations de l'intérêt de l'État pour les forêts publiques remontent au début du XIX^e siècle (Blais, 1992; MacKay, 1987; Swift, 1983; Wynn, 1981). Par contre, à cette période, l'intervention de l'État se limite à collecter des redevances sur l'exploitation forestière privée. Il faudra attendre le dernier tiers du XIX^e siècle pour que des préoccupations environnementales commencent à se manifester. En effet, avec les années 1870, les premiers cris d'alarme se font entendre quant à l'utilisation abusive des arbres du Bas-Canada. Le mythe d'une «forêt inépuisable» qui prévalait depuis les débuts de la colonisation est remis en question, tandis que les forêts québécoises sont chaque jour davantage des «forêts aliénées» aux mains de compagnies étrangères.

2. Voir à ce sujet le chapitre 1 du présent ouvrage.

La décennie 1870 est marquée par plusieurs tentatives de mettre en place des outils de contrôle de la forêt. Au Québec, en 1870, l'*Acte des terres de la Couronne* est modifié et, en 1873, sont formées les patrouilles forestières (*forest rangers*). Malheureusement, la majorité des demandes et initiatives se perdent dans les débats et négociations qui suivent la Confédération. Au fédéral, l'initiative du premier ministre Mackenzie en 1876 subit le même sort. Mackenzie est l'initiateur d'un projet de reboisement artificiel dans les Prairies qui ne donne pas les résultats escomptés.

Le Congrès de Montréal de 1882 semble un moment charnière. Cette rencontre s'inscrit dans le sillage de l'American Forestry Congress réuni à Cincinnati le printemps précédent. On y voit émerger deux séries de préoccupations différentes concernant l'avenir de la forêt : d'une part, on entend des discours prônant la conservation des espaces forestiers comme des lieux patrimoniaux ; d'autre part, les industriels et les barons du bois demandent de restreindre la colonisation et d'implanter une gestion plus rationnelle et scientifique de la forêt afin d'éviter les ruptures au niveau de l'approvisionnement forestier. Ces derniers s'inspirent du principe du « rendement soutenu » développé notamment en Allemagne³.

Ces deux discours vont cohabiter durant la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e. S'ils sont en opposition au niveau de leur vision de la forêt et de son utilité – les préservationnistes conçoivent la forêt comme un espace de loisir et de beauté à préserver, alors que les conservationnistes (tenants du rendement soutenu) la considèrent comme un espace à rationaliser pour en tirer le maximum de bois sur la longue durée –, ils ont tout de même en commun une volonté relativement nouvelle de contrôler l'utilisation de la forêt. De surcroît, ceux qui préconisent le maintien du potentiel forestier rejoignent également les préservationnistes dans la critique qu'ils font du gaspillage des forêts, incluant la transformation de forêts productives en terres pour la colonisation.

Malgré le discours de plus en plus présent sur la nécessité de mieux contrôler l'utilisation des forêts, l'intégration de ces préoccupations à la législation et à la pratique forestière se fera de façon très lente et progressive. Une mesure très concrète sera la création en 1885, à Banff, du premier parc national canadien, seulement quatorze ans après celle du premier parc des États-Unis (Nelson, 1970). Les

3. Pour une vision critique du principe de rendement soutenu et de son implantation dans la gestion forestière allemande, voir le très beau livre de James Scott (1999).

gouvernements de l'Ontario et du Québec suivront dans cette voie avec la création de leur premier parc provincial respectif: le parc Algonquin (1893) et le parc des Laurentides (1895).

Par ailleurs, la fin du XIX^e siècle est aussi marquée, d'une part, par l'effondrement des stocks de grands pins et, d'autre part, par la naissance des pâtes et papiers, qui favorisent la valorisation de nouvelles essences, notamment l'épinette (Blais et Chiasson, 2005). Ces transformations vont servir de toile de fond à l'intégration de mesures législatives pour assurer la pérennité du potentiel forestier. L'Ontario a déjà voté en 1883 une loi pour le reboisement qui, selon Fernow, est la toute première mesure de conservation observée au pays: «*The nearest approach to anything like conservation was the passing of the Ontario Tree Planting Act in 1883. This act provided for payment of a bonus for trees planted along highways and farm boundaries*» (Fernow, 1914, p. 593). Les grands «barons» de l'industrie supportent activement ce type d'intervention en forêt. Il faudra toutefois attendre les années 1920 avant que ce système couvre l'ensemble du territoire des deux provinces (Ontario et Québec). Pross (1967, p. 198) considère que la crainte de la destruction, par le feu, des forêts canadiennes demeure pendant plusieurs années la seule motivation en faveur d'un changement d'attitude dans la gestion forestière et pour l'établissement d'une foresterie scientifique. Il souligne d'ailleurs que la protection des forêts est un thème central de l'enseignement forestier à ses débuts, au Canada. C'est ce qui a fait dire à Fernow: «*The fire danger had to be controlled to make the beginnings of forestry, a rational management of forest lands, possible*» (repris dans Rodgers, 1968, p. 502).

1.2. L'institutionnalisation de la foresterie et l'éducation à la forêt

C'est un peu plus tard, au début du XX^e siècle, que l'on a ouvert les premières écoles forestières, celle de l'Université de Toronto en 1907 et celle de l'Université du Nouveau-Brunswick en 1908. La création de ces écoles représente un marqueur fort important dans l'intégration de considérations scientifiques dans le discours et la législation forestière. Ce sont, en effet, ces écoles qui forment les ingénieurs forestiers à qui on va demander d'assurer une gestion plus rationnelle de la forêt et de favoriser le principe de rendement soutenu. Par contre, ces premiers ingénieurs forestiers sont souvent employés dans les parcs bien avant d'être embauchés par les industriels sur les terres publiques. Cela nous semble une preuve éloquente que si,

au début du xx^e siècle, les préoccupations environnementales apparaissent dans le discours et la législation forestière sous le thème du rendement soutenu, elles ont plus de mal à pénétrer la pratique des industriels. Précisons ici que si on peut considérer que le principe du rendement soutenu s'inscrit dans une logique environnementale, c'est dans la mesure où il cherche à intégrer la prévision et la production à long terme à la gestion des forêts. Évidemment, il s'agit de la durabilité de l'approvisionnement en bois et pas du tout de celle des autres composantes de l'écosystème forestier, pour employer la terminologie d'aujourd'hui.

L'ouverture des premières écoles de formation va de pair avec diverses initiatives provenant du gouvernement, d'associations diverses et d'individus qui visent à sensibiliser la population plus générale à la question forestière. Elle contribue à transformer les sensibilités à l'égard de la forêt (Hébert, 2006). En 1910, le chef du service de protection des forêts de la province évoque la possibilité d'un phénomène de non-retour qui ne permettrait plus aux arbres de repousser (*ibid.*). Il se fait un fervent défenseur de la nature :

Protégeons nos forêts par tous les moyens pratiques, et nous aurons alors des pouvoirs d'eau, du bois de charpente, une agriculture profitable, de la chasse et de la pêche ; si nous manquons à la tâche, nous devons nous attendre à une baisse considérable de la valeur de nos ressources nationales, et peut-être à l'extinction de quelques-unes (*ibid.*, p. 182).

L'implantation de la foresterie scientifique reste d'ailleurs incertaine pendant toute la première moitié du xx^e siècle, même si on discute de rendement soutenu depuis plusieurs décennies. Du moins, le régime des concessions accordées aux grandes papetières (Swift, 1983) sur de très longues périodes (100 ans) ne prévoit que très peu de mécanismes susceptibles d'assurer le droit de regard des autorités publiques, et encore moins celui de la population, sur les pratiques d'aménagement des forêts concédées. Tout de même, en 1922, le gouvernement québécois adopte une loi importante, la première du genre au Canada, en vertu de laquelle les marchands de bois désireux de pratiquer des coupes dans des régions encore intactes doivent remettre à l'État, en y exposant les méthodes envisagées, leur plan de travail, sur lequel statuera le Service forestier.

La politique des concessions attribuées à de grands industriels (International Paper, Wayagamac, Price, etc.), sera parfois contestée. Au cours des années 1930, dans un contexte de grave récession économique et au moment où presque toutes les licences de coupe appartiennent à des compagnies américaines, une réaction populaire

s'organise et avance une solution originale (pour le secteur forestier) : les coopératives forestières. Cette exploitation « communautaire » véhicule une réappropriation de l'espace forestier par les populations qui en vivent. Esdras Minville (1944) est l'un de ceux qui ont proposé la création de fermes forestières dans le but de redonner la forêt aux habitants locaux. Ces mouvements témoignent encore une fois d'un certain écart entre la législation (l'institutionnalisation par le haut) et les pratiques locales.

Malgré certains succès, les expériences des coopératives forestières menées dans les années 1930, même si elles se sont répandues à l'ensemble du Québec, n'ont pas vraiment réussi à modifier durablement la centralisation des politiques forestières québécoises. La politique des grandes concessions va se perpétuer encore pour plusieurs décennies, laissant largement le contrôle de la forêt entre les mains des industriels étrangers. Quoi qu'il en soit, ces coopératives ont tout de même fait émerger l'idée d'un contrôle local sur la forêt publique, idée qui sera reprise par la suite, notamment par plusieurs mouvements bien connus comme le JAL dans l'est du Québec, au cours des décennies 1960 et 1970 (Gagnon et Rioux, 1988; Simard, 1999), ou encore les fermes de métayers de la Forêt habitée du Bas-Saint-Laurent.

Les années 1960 vont, certes, amener leur lot de transformations importantes, mais celles-ci ne vont pas dans le sens de la décentralisation de la prise de décision forestière. En effet, le secteur forestier semble être emporté par la vague de changement général associée à la Révolution tranquille. Comme c'est le cas dans d'autres domaines, l'État se veut de plus en plus présent dans la gestion forestière, ce qui se traduit par des normes de plus en plus nombreuses qui encadrent les pratiques de coupe et d'aménagement des industriels (Bouthillier, 2001; Klein, 1995). À la fin des années 1970, des réflexions seront menées pour une ouverture sur un contrôle local des forêts situées à proximité des communautés. Le concept de forêt de banlieue (voir le chapitre 6 du présent volume) (Lussier, 1971) sera élaboré, mais ce n'est que beaucoup plus tard, dans les années 1990, qu'il trouvera une reconnaissance publique.

Le régime des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF), appelé à remplacer définitivement celui des concessions forestières, précise les responsabilités des industriels en matière d'aménagement. Dans le cadre des CAAF, l'État québécois impose parmi d'autres mesures les coupes avec protection de la régénération des sols (CPRS), qui visaient à l'époque le rendement soutenu, ainsi que le Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du

domaine de l'État (RNI), une série de normes à respecter lors des travaux forestiers afin d'atteindre des objectifs de nature environnementale (protection des cours d'eau et des milieux humides, protection des sols et de certains habitats) tout en cherchant à maintenir une productivité forestière. C'est donc dire que le régime instauré par les CAAF dans les années 1980 représente probablement le moment où l'institutionnalisation par le haut des normes environnementales est la plus accomplie, en même temps qu'il prépare le terrain pour une certaine participation des citoyens à l'échelle locale, sous la forme d'une consultation par les usagers des plans d'aménagement industriels. La pratique forestière des industriels, les seuls qui ont accès à des volumes de bois publics à l'époque, est fortement encadrée par un ensemble de règles bien définies.

Les vingt dernières années sont marquées par des changements assez significatifs au niveau de la gestion forestière. Jusque-là, comme nous avons pu le constater, la responsabilité d'énoncer et de faire respecter des normes environnementales en forêt relevait surtout de l'État québécois et passait donc par le canal de la centralisation. Les efforts menés périodiquement (dans les années 1930) pour décentraliser la gestion forestière ne semblent pas avoir inversé cette tendance de façon durable. Cependant, en 1996, la Loi sur les forêts est modifiée afin d'y introduire le principe du développement durable. La gestion des forêts publiques doit ainsi «favoriser la reconnaissance du patrimoine forestier et l'aménagement durable de la forêt afin de répondre aux besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures, et ce, tout en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire» (Baril, 2006, p. 68).

Cette ouverture au développement durable arrive dans un contexte marqué par une crise de légitimité du modèle industriel (Beckley, 1998) qui domine les régimes forestiers canadiens depuis la période d'après-guerre. Au Québec, le film *L'erreux boréale* (Desjardins *et al.*, 1999), couplé à un ralentissement important dans le secteur de la transformation du bois, alimente largement cette crise. Beaucoup d'efforts sont consentis par l'État québécois pour tenter de revoir la gestion des forêts publiques et ainsi redonner confiance dans celle-ci. On peut citer comme exemple la commission Coulombe en 2003. La nouvelle version du régime forestier annoncée pour 2013, s'appuyant sur le principe d'aménagement durable des forêts, prévoit la mise en place d'une *gestion écosystémique*, une approche à partir de laquelle la gestion de la forêt doit chercher à reproduire

les processus naturels (Gauthier *et al.*, 2008; Leclerc, 2008). Cette orientation laisse entrevoir une institutionnalisation encore plus poussée des normes environnementales québécoises et une place plus grande pour l'expertise des ingénieurs forestiers.

En même temps, l'appel à l'aménagement durable des forêts ne se fait pas sans une ouverture à la participation du public et des acteurs des territoires locaux et régionaux. Cette décentralisation rejoint dans certains cas les structures municipales (le transfert de terres publiques intramunicipales aux municipalités régionales de comté; voir Carrier, 1995; Chiasson et Gadoury, 2000), alors que, dans d'autres, ce sont des forums regroupant divers usagers des territoires forestiers locaux (tables locales de gestion intégrée des ressources). Ces ouvertures s'expliquent sans doute par une volonté de l'État de mieux légitimer les pratiques forestières en y associant un peu plus le public. Elles sont également en continuité avec une tendance assez lourde d'implication des populations dans les questions environnementales, que l'on peut faire remonter notamment à l'expérience du Bureau d'audiences publiques en environnement à compter des années 1970.

Ces nouvelles tendances se distinguent de celles des années 1930 en ce que la décentralisation trouve maintenant un appui dans le discours officiel et, dans une certaine mesure, une sanction législative. Est-ce que ces éléments de décentralisation permettent d'envisager la production de normes environnementales à l'échelle des nouveaux territoires forestiers et donc une institutionnalisation par le bas? Une analyse de nos six études de cas permet d'apporter des éléments d'éclairage par rapport à cette question.

2. L'INSTITUTIONNALISATION PAR LE BAS: DE NOUVELLES NORMES À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES ?

Les initiatives québécoises de gouvernance locale des forêts émergent, pour une bonne part, dans la foulée des changements législatifs des années 1990 et 2000. On se souviendra que ces changements accordent des volumes de bois à des usagers non industriels (Blais et Chiasson, 2005). De par leur caractère relativement nouveau, les initiatives locales qui découlent de ces ouvertures législatives restent à documenter. C'est également le cas de la dimension environnementale, de sorte que les repères théoriques pour étudier ces réalités sont largement à trouver. Comme il a été mentionné plus haut, nous

faisons appel à l’ancrage théorique emprunté à la perspective institutionnaliste. Il faut, par contre, se rappeler que les travaux comme ceux d’Ostrom portent généralement sur des ressources qui sont dans un mode des *communs* (*commons*), c’est-à-dire dont l’accès est ouvert et d’où la réglementation formelle est pratiquement absente. Cependant, dans le contexte forestier québécois contemporain, on peut plus difficilement dire qu’il s’agit d’une situation de *communs*. C’était peut-être le cas au début du XIX^e siècle, mais ce ne l’est sûrement plus à la fin du XX^e, ni au début du XXI^e siècle. La forêt publique québécoise est un territoire dont l’usage est réglementé par l’État, même si les moyens d’assurer le respect de ces normes ont beaucoup varié au fil des ans.

Les entrevues que nous avons réalisées révèlent que les normes environnementales jouent un rôle important dans la forêt publique, y compris sur les territoires forestiers locaux. Cependant, il faut aussi tenir compte du fait que dans la plupart des communautés étudiées, une part très importante de l’emploi local est assurée par l’exploitation forestière ou encore par la transformation en usine. Dans ce contexte, l’application des normes environnementales, tout particulièrement celles qui sont susceptibles de réduire le volume de bois disponible pour les usines, peut souvent être perçue comme étant contraire aux intérêts locaux, que l’on situe du côté de la préservation de l’emploi local ou régional. Cette tension entre normes environnementales et intérêt local s’est souvent manifestée dans nos entrevues, où elle a pris plusieurs formes. C’est le cas à Beaucanton, où les travailleurs locaux embauchés par la coopérative ont eu beaucoup de difficulté à respecter les pratiques forestières prescrites par le Ministère. Ces difficultés ont d’ailleurs entraîné la résiliation du contrat que la coopérative avait obtenu sur les TPI de la municipalité de Baie-James, ce qui explique d’ailleurs, du moins en partie, son déclin subséquent. Ce cas témoigne avec une certaine éloquence du fait que les normes environnementales qui sont décidées ailleurs restent relativement peu mises en pratique, au moins pour une partie des acteurs locaux. Plusieurs de nos répondants, en particulier à Nédélec et Duhamel, ont aussi souligné que les normes environnementales représentent une contrainte de taille qui empiète sur la rentabilité économique des initiatives locales et qui rend ainsi difficiles les efforts de développement local.

Cela ne veut pas dire que tous nos répondants désapprouvent les contraintes environnementales imposées par l’État québécois. Pour plusieurs, en effet, les normes environnementales sont importantes,

même si les industriels ne les respectent pas suffisamment et que le Ministère n'est pas en mesure de mettre en œuvre une réelle application du règlement. Un répondant de Duhamel soutient :

Les compagnies étant les compagnies, elles ne se sont pas gênées [...] elles en ont profité, avec un certain laxisme des gouvernements. On pensait que la forêt était une ressource sans fin. Aujourd'hui, on se ramasse avec des réflexions différentes, des arbres plus petits, un climat qui fait que les ressources poussent moins vite. Il y a eu des coupes terribles sur le territoire. Il y a maintenant des pressions qui font que c'est plus respectueux, mais à savoir si ça se traduit correctement en forêt, j'en doute (entrevue D3).

Ces propos laissent supposer que, du point de vue des acteurs locaux, la responsabilité de définir les règles en matière d'environnement sur les territoires forestiers locaux est concédée en bonne partie au gouvernement. Cela est tout à fait compréhensible étant donné le peu de contrôle qu'ont traditionnellement exercé les acteurs du territoire sur l'exploitation forestière. Les acteurs locaux sont depuis longtemps des usagers de la forêt, mais les usages les plus lourds de conséquences sur l'environnement forestier, la coupe et l'aménagement, échappent assez largement à leur contrôle et relèvent, depuis les débuts de l'exploitation commerciale, du tandem industriels-État (Beckley, 1998 ; Chiasson *et al.*, 2006 ; Howlett et Rayner, 2001). Dans ce contexte, on n'est pas surpris que l'institutionnalisation de l'environnement par le haut prédomine, même si les acteurs du territoire (les élus locaux, les usagers non industriels de la forêt, etc.) se sont plus ou moins approprié ces règles provenant d'en haut.

Par contre, on peut se demander si la volonté des acteurs territoriaux de reprendre un contrôle plus important sur les territoires forestiers s'accompagne de celle d'élaborer des règles propres pour encadrer les pratiques forestières locales. Est-ce que cette volonté donne lieu à des institutions territoriales qui cherchent à assurer un usage plus durable des territoires forestiers ? Comme nous l'avons souligné plus tôt, les institutions locales sur lesquelles se penchent les travaux institutionnalistes sont généralement des règles informelles (non écrites) issues d'une tradition ou d'une pratique ancestrale. Ce sont ces règles et leurs mécanismes sociaux (plutôt que légaux) qui en assurent le respect et qui permettent de limiter les usages démesurés et prédateurs des ressources. Par contre, les acteurs de la gouvernance locale québécoise opèrent dans le contexte d'une forêt publique qui a été soumise depuis longtemps aux pressions conjointes des industriels et de la réglementation publique et formelle. Dans ce

contexte, il semble plus probable que les institutions du territoire ne sont pas un héritage du passé, mais plutôt de nouvelles règles et pratiques à construire à l'échelle du territoire. Les entrevues n'ont effectivement pas permis de déceler des pratiques ou des savoirs traditionnels susceptibles de rationaliser et d'encadrer l'usage de la ressource. Même dans le cas de la Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle (CGFA), dont la communauté algonquine Kitigan Zibi a été un partenaire majeur, le savoir ancestral n'a pas semblé avoir d'impact sur les pratiques forestières (voir le chapitre 6 du présent volume).

On peut tout de même relever un ensemble de pratiques nouvelles qui vont dans le sens d'une institutionnalisation *par le bas*. On en trouve un premier exemple au niveau de la forêt privée. Au Québec, si la forêt publique est sous le contrôle de l'État provincial, la forêt privée est moins encadrée par le Ministère et sa réglementation, de sorte que les pratiques d'aménagement sur les territoires privés ont longtemps été dépendantes des visions et valeurs spécifiques aux propriétaires de boisés. Cependant, depuis quelques décennies, le Code municipal donne un rôle important aux municipalités régionales de comté (MRC) et aux municipalités locales en matière de réglementation environnementale de la forêt privée. Les forêts privées sont donc un lieu où les acteurs du territoire peuvent exercer une certaine responsabilité formelle en matière d'environnement. La MRC de Papineau (où la Coopérative de Duhamel était active) a voté un règlement qui encadre la récolte et le respect du paysage dans la forêt privée.

Ce sont les élus municipaux qui ont décidé que les industriels avaient droit de couper tant de bois dans les forêts privées. Ça limite gros les industriels. Ils ne trouvent pas ça drôle, mais c'est comme ça que ça marche chez nous. La game s'est faite au niveau politique et environnemental, car au-delà du fait qu'il y a des industriels, tout le monde est conscient que la MRC tire sa force dans le tourisme (entrevue D3).

La MRC de Papineau est un territoire où le tourisme joue un rôle socioéconomique croissant et fait partie intégrante des stratégies de diversification locale (Doucet *et al.*, 2007). Comme le confirme ce répondant, la réglementation de l'usage des forêts privées s'inscrit assez directement dans un effort visant à concilier la récolte forestière avec les exigences de l'attraction touristique, perçue comme un intérêt local important.

Peu d'initiatives semblables ont cependant été signalées dans les autres MRC visées par notre étude. Par contre, si les acteurs des territoires ont relativement peu fait usage de leur pouvoir de

réglementation formel, on peut quand même relever des mécanismes moins formels qui semblent se construire tant bien que mal au niveau de la gouvernance locale.

Afin de bien situer les mécanismes qui se construisent dans les communautés à l'étude, il est utile de se rappeler, comme l'ont fait nombre d'auteurs, que la référence à l'environnement s'est passablement complexifiée depuis au moins la commission Brundtland en 1987. Corinne Gendron (2003) distingue diverses compréhensions de l'environnement allant de la perspective écologique à l'environnementalisme. La perspective environnementaliste se distingue notamment par le fait qu'elle entrevoit une conciliation entre la croissance économique et les besoins de l'environnement, alors que la perspective écologique insiste plutôt sur la nécessité de changer la société (un contrôle accru de la société sur son économie) pour arriver à un respect plus profond de l'environnement naturel. Les initiatives que nous avons étudiées se rapprochent de la perspective environnementaliste.

D'une part, les discours écologistes ont occupé une place marginale dans ces initiatives. Dans le cadre des tables GIR de Rouyn-Noranda et du Pontiac, des groupes écologistes ont été invités. À Rouyn-Noranda, le groupe Action boréale, reconnu pour ses critiques acerbes face aux mécanismes de gestion des forêts, a participé aux premières discussions, mais il a rapidement été convenu qu'au vu de ses intérêts très (voire trop) divergents avec les objectifs de la concertation, celui-ci se retirerait. Dans le cas de la Table GIR 71-21-04, l'Association pour la protection des forêts du Québec (APFQ) a eu une participation plus durable et a donc joué un rôle plus significatif. Cependant, plusieurs autres répondants ont fait valoir que la présence de l'APFQ représentait une perspective «*extérieure*» au territoire et donc à ce qui est perçu comme l'intérêt commun local. «*Les gens de l'extérieur ne doivent pas imposer leurs valeurs à la Table. Ils doivent être entendus, mais les valeurs de la Table doivent venir de la population locale. Les seuls participants qui viennent de la région sont la ZEC, la MRC et le CLD*» (entrevue D1).

D'autre part, le discours qui semble prévaloir dans les six projets à l'étude est une perspective qui insiste sur la gestion intégrée des ressources. Autrement dit, les projets n'ont pas comme objectif environnemental la conservation des forêts, mais plutôt le développement d'activités de mise en valeur des forêts qui permettent la réconciliation de divers types d'usages. Cette optique «*multiusages*» nous semble s'inscrire dans une perspective environnementaliste, dans la mesure où elle considère qu'en mettant en valeur plusieurs potentiels

différents de la forêt, on peut modérer ou encadrer les pratiques intensives de façon à diminuer la pression sur les territoires forestiers. L'exemple le plus éloquent est peut-être celui de la CGFA, où on a expérimenté un *zonage vocationnel*, selon lequel certaines zones du territoire sont consacrées à la récolte ligneuse intensive alors que d'autres zones sont réservées au récréotourisme ou encore à la conservation de certaines espèces fauniques menacées (des tortues par exemple). Comme l'ont fait valoir certains répondants (entrevue D3), ce sont d'ailleurs les recettes tirées de la coupe qui ont permis de financer les initiatives dans les autres champs d'activité. Dans ce cas, le fait d'affecter des zones à la coupe intensive et d'autres à d'autres fonctions a permis de valoriser divers potentiels de la forêt qui sont importants du point de vue des divers partenaires de la CGFA. Parmi notre échantillon de projets, la Forêt de l'Aigle nous semble être celui où les efforts visant à concilier l'environnement et les intérêts locaux divers ont été les plus explicites.

Ailleurs, le développement d'une pratique multiusages a été beaucoup plus laborieux, en partie du fait du manque de ressources spécialisées dans les communautés, en particulier celles qui sont situées loin des villes régionales (voir le chapitre 5 de ce volume ainsi que Chiasson *et al.*, 2010). Il reste que, si tous nos projets ont fait une place importante à des activités de coupe et d'aménagement plutôt traditionnelles, plusieurs d'entre eux ont aussi cherché à développer des activités complémentaires à la coupe tout en s'appuyant sur le développement d'expertises nouvelles. Ce fut le cas de la Coopérative de solidarité de Duhamel, avec le développement d'un marché pour le bois de chauffage pour les terrains de camping, mais aussi celui du projet Roulec, avec le développement récent d'activités de confection de plans d'aménagement forestier et de génie conseil pour des municipalités et des propriétaires de lots privés (voir Roulec, s.d.). On remarquera ici que le développement de cette expertise découle en bonne partie de l'ouverture législative qui permet aux municipalités et à certains groupes non industriels d'obtenir des volumes de bois publics (par la voie des CAAF), ce qui crée un marché nouveau pour Roulec.

Dans d'autres projets (les deux tables de GIR), on a cherché à encadrer un peu mieux les activités de coupe sur le territoire afin de mieux les arrimer aux besoins d'autres usagers (trappeurs, chasseurs, pourvoyeurs, club de loisir en forêt, etc.). Dans tous ces cas, on n'envisage pas d'abandonner les activités de coupe et de valorisation de la forêt strictement en fonction d'un objectif de conservation,

mais plutôt de développer des pratiques de coupe plus compatibles avec d'autres usages valorisés par les acteurs du territoire, y compris les usages (récréotouristiques, paysagers, etc.) qui nécessitent la conservation de certains espaces de forêt vierge ou faiblement aménagée.

La cohabitation de divers usages à l'échelle des territoires forestiers québécois ne va pas de soi. Elle implique un travail de construction de consensus entre divers intérêts. Dans notre chapitre sur les tables GIR (chapitre 4), nous avons montré les efforts consentis par les divers partenaires pour surmonter leurs divergences d'intérêts et pour arriver à s'entendre sur un ensemble de pratiques qui concilient divers usages. Les partenaires réunis à ces tables sont appelés à définir ensemble un certain nombre de balises qui guideront les pratiques forestières, autrement dit un ensemble de principes qui encadreront la coupe, et surtout à délimiter les territoires pour mieux cohabiter avec les autres usagers. Ces balises peuvent être différentes de celles qui sont imposées par le régime forestier (Chiasson *et al.*, 2010). Cependant, elles sont aussi différentes de celles qu'étudient habituellement les institutionnalistes dans la lignée d'Ostrom, dans la mesure où elles sont le fruit d'un travail de construction, plutôt que l'héritage d'une tradition ancestrale.

Dans le cas de Rouyn-Noranda, les efforts consentis ont permis de créer des consensus locaux, d'officialiser un ensemble de règles encadrant les pratiques sur le territoire sous forme d'entente applicable sur les TPI qui relèvent de l'autorité de la MRC et même d'établir un grand nombre d'indicateurs de suivi (Cartier et Lafortune, 2005). Là comme ailleurs, par contre, la création de consensus et la définition des règles communes favorisant une cohabitation saine des usages multiples a nécessité un travail patient de construction. Ce n'est qu'à la suite d'efforts importants que les divers intérêts siégeant aux tables GIR ont pu réellement se concerter, une concertation qui, de surcroît, s'est parfois avérée assez fragile.

C'est donc dire que le développement de normes propres aux territoires forestiers locaux comporte des difficultés importantes, mais que les processus de construction sont en cours. Autrement dit, le travail d'institutionnalisation par le bas, s'il a été rendu possible par les nouveaux espaces ouverts par le législateur, ne va pas de soi. Il exige un travail important à l'échelle locale, un travail qui nécessite que des ressources importantes soient consenties (et accessibles, ce qui n'est pas toujours le cas dans toutes les communautés périphériques que nous avons observées), autant pour apprendre à travailler

ensemble que pour développer une expertise dans la gestion des forêts publiques. Quoi qu'il en soit, si ce travail d'institutionnalisation par le bas était à peine amorcé lors de nos entrevues, il était bien en marche.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, nous nous étions donné pour objectif de départ de cerner la portée environnementale des pratiques de gouvernance locale. Pour ce faire, nous avons fait un retour sur les moments charnières qui ont marqué l'intégration des considérations environnementales dans le secteur forestier. Ainsi, nous avons pu voir que si les appels à une meilleure conservation du potentiel de la forêt ne datent pas d'hier, c'est beaucoup plus récemment qu'on a pu édifier un ensemble de normes environnementales réellement applicables au secteur forestier. Le grand responsable de la définition et de l'application de ces normes a été l'État, par la voie de législations s'appliquant, en principe, de la même façon partout. Autrement dit, la tendance dominante semble avoir été depuis le XIX^e siècle l'institutionnalisation par le haut. Cela explique sûrement en partie pourquoi les acteurs de la gouvernance locale considèrent parfois les normes environnementales comme extérieures aux intérêts locaux. Le fait que les normes environnementales ont depuis longtemps été édictées par l'État contribue aussi à expliquer les difficultés que représente l'institutionnalisation par le bas et le travail patient de construction qu'elle nécessite.

BIBLIOGRAPHIE

- ACHESON, James M. (2003). *Capturing the Commons: Devising Institutions to Manage the Maine Lobster Industry*, Hanover, University Press of New England.
- AL-FATTAL, Rouba (2009). «The tragedy of the commons: Institutions and fisheries management at the local and EU levels», *Review of Political Economy*, vol. 21, n° 4, p. 537-547.
- ANDERSSON, Krister P. et Elinor OSTROM (2008). «Analyzing decentralized resources regimes from a polycentric perspective», *Policy Sciences*, vol. 43, n° 1, p. 71-93.
- BARIL, Jean (2006). *Le BAPE devant les citoyens: pour une évaluation environnementale au service du développement durable*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

- BECKLEY, Thomas M. (1998). «Moving towards consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada», *The Forestry Chronicle*, vol. 74, n° 5, p. 736-744.
- BLAIS, René (1992). *La technique et ses valeurs en milieu forestier canadien : perspectives théoriques et historiques*, thèse de doctorat, Ottawa, Université d'Ottawa, <<http://www.ruor.uottawa.ca/fr/handle/10393/7530>>.
- BLAIS, René et Guy CHIASSON (2005). «L'écoumène forestier canadien. État, techniques et communautés. L'appropriation difficile du territoire», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 3, p. 487-512.
- BOUTHILLIER, Luc (2001). «Québec : Consolidation and the movement towards sustainability», dans Michael Howlett (dir.), *Canadian Forest Policy: Adapting to Change*, Toronto, Buffalo et Londres, University of Toronto Press, p. 237-278.
- CARRIER, Mario (1995). «Décentralisation et stratégies entrepreneuriales en Abitibi-Témiscamingue : les lots intramunicipaux et le secteur agro-alimentaire», dans Marc-Urbain Proulx (dir.), *Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec*, Saguenay, GRIR, p. 257-267.
- CARTIER, Pierre et Violaine LAFORTUNE (2005). *Suivi de l'entente de gestion intégrée des ressources du milieu forestier de Rouyn-Noranda*, Ville de Rouyn-Noranda, Rapport 2003-2004.
- CHIASSON, Guy, Caroline ANDREW et Joanne PERRON (2006). «Développement territorial et forêts : la création de nouveaux territoires forestiers en Abitibi et en Outaouais», *Recherches sociographiques*, vol. 47, n° 3, p. 555-572.
- CHIASSON, Guy et Gaston GADOURY (2000). «Les lots intramunicipaux en Abitibi-Témiscamingue, ou les hauts et les bas du développement économique local», dans Roch Côté (dir.), *Annuaire du Québec 2001*, Montréal, Fides, p. 262-267.
- CHIASSON, Guy, Édith LECLERC et Caroline ANDREW (2010). «La multifonctionnalité forestière à l'épreuve de la distance : réflexions à partir de deux localités de la périphérie québécoise», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine (dir.), *La multifonctionnalité de l'agriculture et des territoires ruraux : enjeux théoriques et d'action publique*, Rimouski, CRDT et GRIDEQ, p. 161-176.
- DESJARDINS, Richard, Robert MONDERIE et Bernadette PAYEUR (1999). *L'erreur boréale* [film], Montréal, Corporation de développement et de production ACPAV inc.
- DIETZ, Thomas, Elinor OSTROM et Paul C. STERN (2003). «The struggle to govern the commons», *Science*, vol. 302, n° 5652, p. 1907-1912.
- DOUCET, Chantale, Louis FAVREAU et Martin ROBITAILLE (dir.) (2007). *L'Outaouais, une région qui gagne et qui perd : enjeux démographiques et économiques*, Gatineau, Université du Québec en Outaouais, CRDC, CRDT-UOQ, ARUC-ISDC.

- ELBAKIDZE, Marine, Per ANGELSTAM, Camilla SANDSTROM, Natalie STRYAMETS et Robert AXELSSON (à paraître). «Biosphere reserves for conservation and development in Ukraine? Policy analysis and a case study of establishment», *Environmental Conservation*.
- FERNOW, Bernhard Eduard (1914). «Forest resources and forestry», dans Adam Shortt et Arthur G. Doughty (dir.), *Canada and Its Provinces: A History of the Canadian People and Their Institutions by One Hundred Associates*, Toronto, Publishers' Association of Canada, p. 585-602.
- GAGNON, G. et M. RIOUX (1988). *À propos d'autogestion et d'émancipation: deux études de cas*, Québec, Institut québécois de la recherche sur la culture.
- GAUTHIER, Sylvie, Marie-Andrée VAILLANCOURT, Alain LEDUC, Louis DE GRANDPRÉ, Daniel KNEESHAW, Hubert MORIN, Pierre DRAPEAU et Yves BERGERON (2008). *Aménagement écosystémique en forêt boréale*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- GENDRON, Corinne et Jean-Guy VAILLANCOURT (dir.) (2003). *Développement durable et participation publique: de la contestation écologiste aux défis de la gouvernance*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal.
- HARDIN, Garrett (1968). «The tragedy of the commons», *Science*, vol. 162, n° 3859, p. 1243-1248.
- HÉBERT, Yves (2006). *Une histoire de l'écologie du Québec: les regards sur la nature des origines à nos jours*, Québec, GID.
- HOWLETT, Michael et Jeremy RAYNER (2001). «The business and government nexus: Principal elements and dynamics of the Canadian forest policy regime», dans Michael Howlett (dir.), *Canadian Forest Policy*, Toronto, University of Toronto Press, p. 23-62.
- KLEIN, Juan-Luis (1995). «De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social: le cas du développement régional au Québec», *Lien social et politiques*, n° 33, p. 133-141.
- LECLERC, Édith (2008). *Contribution de la nouvelle gouvernance à la gestion écosystémique des forêts: cas de la Table de gestion intégrée de Rouyn-Noranda*, mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- LUSSIER, Louis-Jean (1971). *Réorganisation de l'activité forestière rurale: doit-on perpétuer ceci, ou s'orienter vers cela?*, Québec, Union catholique des cultivateurs et Fédération des producteurs de bois du Québec.
- MACKAY, Donald (1987). *Un patrimoine en péril: la crise des forêts canadiennes*, Montréal, Les publications du Québec.
- MINVILLE, Esdras (dir.) (1944). *La forêt*, Montréal, Fides.
- NELSON, James Gordon (1970). *Canadian Parks in Perspective*, Montréal, Harvest House.

- OSTROM, Elinor (2005). «Doing institutional analysis: Digging deeper than market and hierarchies», dans Claude Ménard et Mary M. Shirley (dir.), *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht, Springer, p. 819-848.
- PROSS, A. Paul (1967). *The Development of a Forest Policy: A Study of the Ontario Department of Lands and Forests*, thèse de doctorat, Toronto, University of Toronto.
- RODGERS, Andrew Denny (1968). *Bernhard Eduard Fernow: A Story of North American Forestry*, New York, Hafner.
- ROULEC (s.d.). Site Internet, <<http://www.roulec.com/>>.
- SCOTT, James C. (1999). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press.
- SIMARD, Majella (1999). «Les entreprises d'économie sociale: une réponse à la pauvreté des milieux ruraux? Le cas du JAL», dans Carol Saucier (dir.), *L'économie sociale en question: expérience et études de cas*, Saguenay, GRIR, p. 149-167.
- SWIFT, Jamie (1983). *Cut and Run: The Assault on Canada's Forests*, Toronto, Between the Lines.
- WYNN, Graeme (1981). *Timber Colony: A Historical Geography of Early Nineteenth Century New Brunswick*, Toronto, University of Toronto Press.

Conclusion

Édith Leclerc et Guy Chiasson

L'objectif initial de la recherche présentée dans ce volume était de mieux comprendre la gouvernance locale des forêts telle qu'elle prend place dans le contexte des régions périphériques, en particulier au Québec. Derrière l'objectif scientifique de documenter les formes de la gouvernance locale à l'extérieur des villes métropolitaines, se cache aussi un objectif de nature plus politique, celui d'observer l'apport de la gouvernance locale au développement des deux régions périphériques à l'étude. Autrement dit, la recherche comptait saisir dans quelle mesure les expériences de gouvernance locale des forêts réussissent à assurer le développement des régions, chose que l'industrie forestière dominante fait de plus en plus difficilement (Chiasson *et al.*, 2010).

La conclusion de ce livre a l'avantage d'avoir été rédigée avec un certain recul temporel, puisqu'elle a été écrite quelques années après la réalisation de la recherche sur le terrain. Depuis la fin de l'étude des initiatives locales, les choses ont beaucoup évolué. Parmi ces changements, on retiendra le plus important selon nous, c'est-à-dire la réforme du cadre législatif qui vient modifier le contexte dans lequel les initiatives locales prennent place. Comme l'a rappelé Amedzro St-Hilaire (chapitre 2 de cet ouvrage), le gouvernement du Québec a annoncé une importante réforme du régime forestier en 2010, qui inclut, entre autres choses, la mise sur pied d'instances régionales (les commissions régionales des ressources naturelles et du territoire) et locales (les tables locales de gestion intégrée des ressources) de gestion des territoires forestiers ainsi que la reconnaissance de forêts de proximité sous l'autorité des municipalités régionales de comté (MRC). Il va sans dire qu'au moment où de telles structures se mettent en place, un bilan des expériences de gouvernance locale du début des années 2000 s'avère d'une grande utilité. Avec ce recul, quel bilan peut-on faire de ces expériences locales? Force est de constater leur fragilité. Avant la fin de notre étude, déjà deux de nos six initiatives avaient cessé leurs activités productives (voir le chapitre 5 de ce volume). Les aspirations à construire une capacité collective de développement se heurtent, bien souvent, à des obstacles qui dépassent la volonté et les ressources accessibles

localement. Au déclin de ces deux expériences s'ajoute celui de la Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle (CGFA). Cette dernière, qui, au moment de l'étude, était le projet le plus reconnu et semblant le plus porteur, a tout de même mal résisté à l'épreuve du temps et à la crise forestière qui se poursuit encore aujourd'hui. La CGFA a dû déclarer faillite depuis peu et, au moment d'écrire ces lignes, de nouveaux acteurs cherchent à donner un second souffle à cette initiative.

À la lumière de ces difficultés, d'aucuns concluront que la gouvernance locale est éphémère et qu'elle n'a pas su s'affirmer de façon durable sur le développement des régions périphériques. Sans nécessairement nier les difficultés auxquelles ont fait face les expériences de gouvernance locale, il est tout de même possible de tirer un certain nombre d'enseignements sur les conditions d'exercice de cette gouvernance. Rappelons d'entrée de jeu, à l'instar de Blais et Boucher (chapitre 1), que la gouvernance locale des forêts est une jeune réalité au Canada et au Québec. La succession des régimes forestiers présentée dans le premier chapitre montre bien que la longue histoire politique autour de la forêt publique au Québec est dominée par des acteurs exogènes au territoire (les industriels d'abord, l'État plus tard). Ce n'est que depuis très récemment, c'est-à-dire depuis que nous sommes dans un régime de rapprochement vers les acteurs et les territoires, que le cadre législatif prévoit certains mécanismes permettant à des acteurs autres que les industriels et les experts de l'État de contribuer, un tant soit peu, à imprimer une direction aux territoires de forêt publique. Là-dessus, le Québec s'inscrit dans une tendance manifeste à l'échelle internationale : celle d'un certain décloisonnement des politiques forestières (Farcy, Peyron et Poss, 2012). Une des particularités de la trajectoire québécoise des dernières années, comme l'a montré une comparaison avec l'Ontario (Chiasson *et al.*, 2011), c'est de voir se conjuguer la gestion des forêts et le développement régional. Cela veut dire qu'au Québec, les acteurs préoccupés par le développement du territoire (municipalités, MRC, centres locaux de développement [CLD], etc.) sont interpellés afin d'intervenir dans la gestion des territoires forestiers locaux.

1. QUEL BILAN EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ?

Cette territorialisation québécoise des forêts est relativement jeune, surtout si on la compare à celle de certaines sociétés du Sud où la forêt est considérée depuis assez longtemps comme un levier de développement des communautés situées à proximité. Au Québec,

si les réformes apportées au régime forestier se succèdent à grande vitesse depuis les années 1990, il reste que l'héritage de la vocation industrielle de la forêt continue d'influencer lourdement les pratiques contemporaines. Cet héritage fait partie du contexte au sein duquel les nouveaux acteurs de la gouvernance locale doivent négocier leur place. C'est du moins l'interprétation qui se dégage des chapitres 7, 8 et 9. Ces trois chapitres abordent les initiatives de gouvernance locale du point de vue de leur contribution au développement et, plus précisément, en ce qui a trait au renouvellement de la participation des groupes marginalisés, du travail et, finalement, de la modification du rapport avec l'environnement.

Le chapitre 7, signé par Caroline Andrew, examine les conditions d'intégration de groupes sociaux (femmes, autochtones) qui occupent traditionnellement une position marginale dans la prise de décision forestière. L'auteure y montre que le thème de la marginalisation est très récent au Canada, non pas parce que la marginalisation de certains groupes est nouvelle, mais plutôt parce qu'il est nouveau que les politiques forestières y accordent une quelconque importance. C'est donc dire que c'est depuis peu que l'on cherche à s'attaquer à cette marginalisation, et les résultats restent modestes de ce côté. Une lecture des écrits consacrés aux initiatives menées dans les sociétés du Sud permet de voir que la décentralisation de la gouvernance forestière n'est pas en soi une garantie pour assurer l'intégration significative des femmes et des autochtones. Il faut donc accompagner la décentralisation de mesures spécifiques pour favoriser cette intégration. Pour leur part, Jacques L. Boucher et Édith Leclerc (chapitre 8) montrent que la nature et l'organisation de l'emploi forestier se sont transformées avec la territorialisation de la politique forestière. On observe en effet une complexification et une diversification des expertises associées à la forêt, qui dépassent bien souvent le savoir lié aux techniques du bois. L'acquisition de nouvelles connaissances devient nécessaire dans le secteur de la foresterie, ce qui constitue un défi de taille pour les acteurs locaux et régionaux (MRC, CLD, etc.), qui doivent composer avec des équipes de plus en plus multidisciplinaires; les écoles de formation devront tôt ou tard composer avec cette réalité. Enfin, sous la plume de René Blais et Guy Chiasson, le chapitre 9 propose une distinction entre l'institutionnalisation «par le haut» et l'institutionnalisation «par le bas», qui exercent des influences distinctes sur le développement. Si, dans le premier cas, l'État québécois intègre les normes environnementales à son régime, la capacité d'innover pour les collectivités en matière d'institution est réduite. Toutefois, dans la deuxième situation, c'est dernièrement que les acteurs locaux ont été appelés à contribuer à définir des normes

environnementales s'appliquant à la forêt, bien que ces normes soient en application depuis le XIX^e siècle. En s'appuyant sur les travaux d'Elinor Ostrom (2005), les auteurs montrent l'émergence, encore hésitante, de normes environnementales propres aux territoires.

C'est donc un bilan nuancé qui se dégage de ces trois chapitres. Si les avancées en matière de développement ne sont pas spectaculaires, il semblerait tout de même déplacé de conclure à un échec complet de la contribution de la gouvernance locale des forêts à ce développement. Nos analyses ont en effet permis de voir à l'œuvre un travail de construction des capacités d'action et d'appropriation par les acteurs locaux du potentiel de développement des territoires forestiers, même si cette construction ne se fait pas sans heurts et sans difficultés, surtout dans un contexte de crise forestière. Une partie des difficultés observées découle cependant du fait que les projets analysés sont des pionniers qui ont dû ouvrir la voie à de nouvelles générations d'initiatives de gouvernance locale.

2. GOUVERNANCE ET PÉRIPHÉRIE

Notre recherche avait également comme objectif de réfléchir aux formes et aux moyens de la gouvernance dans le contexte de régions excentrées comme celle de l'Outaouais rural et de l'Abitibi-Témiscamingue. Un constat majeur s'en dégage : la gouvernance locale permet aux différents acteurs de s'organiser afin de créer des ententes adaptées qui favorisent une réelle définition du *bien commun territorial*. Les chapitres 4, 5 et 6 s'attardent aux différents modes de gouvernance dans cette perspective. Le chapitre 4, d'Édith Leclerc et Caroline Andrew, pose une réflexion qui cherche à établir si les tables de gestion intégrée des ressources gèrent véritablement. En s'appuyant sur la distinction que Rachel Parker fait entre les simples réseaux (*just networks*) et les réseaux de gouvernance (*governance networks*), il y est démontré que la Table GIR du Pontiac semble être restée plus proche d'une logique de réseau, alors que celle de Rouyn-Noranda a mieux réussi à se doter d'une capacité de gouvernance. Selon la logique de Parker, cela signifie que cette dernière est plus à même d'orienter les actions individuelles en fonction d'une conscience collective. Pour sa part, le chapitre 5, écrit par Guy Chiasson et Caroline Andrew, présente les deux initiatives locales qui avaient déjà stoppé leurs opérations au moment des entrevues. Les auteurs profitent du chapitre pour réfléchir à la nature des embûches qui expliquent cet échec de part et d'autre. Ils concluent que l'explication se trouve en bonne partie dans la position périphérique de ces

communautés par rapport à leur espace régional. Sous la plume de Jacques L. Boucher et Guy Chiasson, le chapitre 6, qui porte sur les forêts habitées, pose lui aussi la question de la définition d'un intérêt public à l'échelle du territoire. Les auteurs montrent que dans les deux cas de forêt habitée à l'étude, cette capacité dépend beaucoup de l'équilibre des rapports de force entre les différents acteurs. Dans les cas où les conditions sont largement dictées par les acteurs industriels (Roulec), les initiatives locales paraissent plus fragiles que dans les cas qui font preuve d'une plus grande autonomie d'action territoriale (Forêt de l'Aigle).

En bref, ces trois chapitres montrent que la capacité des initiatives à assurer une gouvernance propre ne semble pas déterminée par la structure de la gouvernance locale (forêt habitée, coopérative ou table GIR). Cette capacité est fortement liée aux ressources locales disponibles, soit la qualité des ressources forestières, bien sûr, mais aussi et surtout la qualité des *ressources territoriales*, un concept développé par Gumuchian et Pecqueur (2007) qui englobe des éléments comme le potentiel de collaboration, la culture entrepreneuriale, les projets, le capital social, les expertises et les compétences spécialisées. Nos six études de cas donnent à penser que ces ressources sont plus difficiles d'accès dans certaines communautés, malgré la qualité et la quantité suffisantes de la matière première. Suivant l'expression empruntée à Hervé Gumuchian (1990), certaines communautés seraient à *la périphérie de la périphérie*, parce qu'elles se situent loin des centres de leur région, ce qui rend plus difficile la mobilisation de certaines ressources et de capitaux pourtant essentiels pour suivre des voies innovatrices de développement. Ces constats indiquent la nécessité d'une nouvelle géographie de la centralité qui considérerait les relations centre-périphérie non seulement entre les grandes régions, mais aussi entre les centres urbains et les petits milieux éloignés d'une même région.

Que signifient ces différents constats tirés de l'étude des expériences de gouvernance locale du point de vue des politiques publiques qui encadrent la forêt publique au Québec, en particulier pour ce qui est de la politique de forêt de proximité que le gouvernement est en train de mettre en place? Nos travaux ont tout d'abord permis de montrer que la décentralisation de certaines responsabilités vers les acteurs locaux ne garantit pas le succès de la gouvernance locale. L'analyse des expériences a montré que la mise en place d'une gouvernance à la fois innovatrice et durable des territoires forestiers locaux nécessite des ressources importantes. Bien des territoires, du moins ceux qui sont les plus périphériques, ont souvent de la difficulté

à s'approprier et à mobiliser ces ressources. Ainsi, si on veut utiliser les forêts de proximité comme outil de développement régional, on ne peut pas se fier uniquement aux ressources que les territoires peuvent construire et mobiliser. Il faut probablement prévoir des ressources qui permettront de compléter celles que renferment déjà les territoires sans toutefois étouffer ces dernières, et ce, au moins pour les territoires les plus périphériques.

Cette nécessité semble se confirmer lorsqu'on aborde la question de la contribution de la gouvernance locale au niveau du travail, du rapport avec l'environnement et de la participation des groupes marginaux à la prise de décision. Nos analyses ont montré que la gouvernance locale en soi n'entraîne pas nécessairement des avancées immédiates de ce côté-là. Si la gouvernance locale a la capacité d'intégrer réellement les groupes marginaux et de définir des normes environnementales par le bas, sa construction demande de la patience, du temps, de l'énergie ainsi que des expertises relativement nouvelles pour les communautés qui dépendent depuis longtemps des activités forestières traditionnelles. Encore une fois, pour bien des communautés, ce travail de construction doit bénéficier d'appuis publics. Certains de ces appuis, relevant de la politique de développement régional du Québec, sont déjà présents sur le territoire (les CLD, par exemple), mais il semble bien que ces ressources doivent aussi s'appuyer sur certaines ouvertures au sein même de la politique forestière.

Le regard porté sur les expériences locales a permis d'observer une gouvernance à géométrie variable, fortement teintée des spécificités des contextes dans lesquels elle s'opère. À l'image des initiatives de gouvernance locale des forêts qui s'alignent sur la logique des milieux, les soutiens publics devraient également faire preuve d'une capacité de modulation. Cette territorialisation des politiques forestières représente certes un défi imposant pour une politique forestière longtemps placée sous le sceau de la standardisation et des normes nationales. Elle reste tout de même fortement nécessaire et souhaitable si on tient à ce que les forêts contribuent au développement des régions périphériques.

BIBLIOGRAPHIE

- CHIASSEON, Guy, Anyck DAUPHIN, Mario GAUTHIER, Thibault MARTIN, Martin ROBITAILLE et Patrice LEBLANC (2010). *La crise forestière et son impact sur le développement des MRC Vallée-de-la-Gatineau et Abitibi-Ouest*, Québec, CRDT et Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.
- CHIASSEON, Guy, Édith LECLERC et Catalina GONZALEZ HILARION (2011). «Le mimétisme forestier en Ontario et au Québec à l'épreuve de la gouvernance», dans Jean-François Savard, Alexandre Brassard et Louis Côté (dir.), *Les relations Québec-Ontario: un destin partagé?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 231-247.
- FARCY, Christine, Jean-Luc PEYRON et Yves POSS (2012). *Forêt et foresterie. Mutations et décroissements*, Paris, L'Harmattan.
- GUMUCHIAN, Hervé (1990). *À la périphérie de la périphérie: l'espace rural et le concept de fragilité en Abitibi*, Montréal, Université de Montréal.
- GUMUCHIAN, Hervé et Bernard PECQUEUR (dir.) (2007). *La ressource territoriale*, Paris, Economica.
- OSTROM, Elinor (2005). «Doing institutional analysis: Digging deeper than market and hierarchies», dans Claude Ménard et Mary M. Shirley (dir.), *Handbook of New Institutional Economics*, Dordrecht, Springer, p. 819-848.

Notices biographiques

Walter Gérard Amedzro St-Hilaire est titulaire de doctorats en science politique ainsi qu'en économie et entrepreneuriat. Universitaire et auteur, il est actuellement conseiller technique en stratégies et développement à la Banque mondiale. Ses intérêts de recherche se concentrent sur les changements de paradigmes imposés à la science de la gestion par les enjeux sociétaux contemporains.

Caroline Andrew est la directrice du Centre en gouvernance à l'Université d'Ottawa. Ses domaines de recherche touchent au milieu municipal et aux relations entre les groupes communautaires et les gouvernements locaux.

René Blais est professeur titulaire de géographie depuis plus de 20 ans pour l'Université de Moncton, campus d'Edmundston. Il enseigne la géographie au 1^{er} cycle aux étudiants en éducation et au baccalauréat multidisciplinaire. Spécialisé en géographie culturelle, ses recherches portent sur l'exploitation forestière au Canada, l'identité collective, la mémoire et les lieux, les migrations interculturelles, l'environnement et le développement durable, la résonance et les phénomènes ondulatoires.

Jacques L. Boucher, sociologue, est professeur titulaire au Département de travail social de l'Université du Québec en Outaouais. Ses intérêts de recherche concernent entre autres le développement local, la forêt et sa gouvernance, les mouvements sociaux ainsi que les questions entourant la pauvreté, l'habitat et le logement.

Guy Chiasson est professeur de science politique et développement régional à l'Université du Québec en Outaouais. Ses recherches portent sur la gouvernance des territoires, tout particulièrement du point de vue des rapports avec les ressources naturelles. Il dirige depuis trois ans le Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire.

Anne Gilbert est professeure titulaire au Département de géographie de l'Université d'Ottawa, où elle enseigne sur le Canada et ses régions. Elle s'intéresse notamment à la géographie de l'Outaouais, à ses populations et aux espaces qu'elles ont construits. Spécialiste reconnue des minorités francophones au Canada, elle mène divers travaux

sur leurs espaces et leurs territoires, seule et en équipe, en partenariat avec divers organismes publics et associations. Elle est directrice du Centre de recherche en civilisation canadienne-française (CRCCF).

Édith Leclerc est finissante au doctorat en sciences sociales appliquées à l'Université du Québec en Outaouais. Sa thèse porte sur la gouvernance forestière au Québec et les formes qu'elle prend à l'échelle régionale. Elle est titulaire d'un baccalauréat en sciences sociales (Université du Québec en Outaouais) et d'une maîtrise en sciences de l'environnement (Université du Québec à Montréal).

Territoires et développement

La richesse du Québec

Marc-Urbain Proulx

2011, 480 pages, ISBN 978-2-7605-3091-1

La métropolisation et ses territoires*Sous la direction de**Gilles Sénécal et Laurence Bherer*

2009, 316 pages, ISBN 978-2-7605-2357-9

Sciences du territoire

Perspectives québécoises

Sous la direction de Guy Massicotte

2008, 450 pages, ISBN 978-2-7605-1576-5

Le Saguenay–Lac-Saint-Jean**face à son avenir**

Vision 2025

Marc-Urbain Proulx

2007, 300 pages, ISBN 978-2-7605-1474-4

Génies des lieuxEnchevêtrement culturel, clivages
et ré-inventions du sujet collectif*Sous la direction de**Pierre-Wilfrid Boudreault*

2006, 300 pages, ISBN 2-7605-1437-4

L'urbain. Un enjeu environnemental*Sous la direction de Michel A. Boisvert*

2004, 244 pages, ISBN 2-7605-1314-9

L'économie des territoires au Québec

Aménagement, gestion, développement

Marc-Urbain Proulx

2002, 390 pages, ISBN 2-7605-1186-3

Gouvernance et territoires rurauxÉléments d'un débat sur la responsabilité
du développement*Sous la direction de**Mario Carrier et Serge Côté*

2000, 358 pages, ISBN 2-7605-1095-6

Une région dans la turbulence*Sous la direction de Marc-Urbain Proulx*

1998, 256 pages, ISBN 2-7605-1003-4

Territoires d'avenir

Pour une sociologie de la ruralité

Bruno Jean

1997, 340 pages, ISBN 2-7605-0982-6

Les défis et les options**de la relance de Montréal***Sous la direction de Luc-Normand Tellier*

1997, 194 pages, ISBN 2-7605-0958-3

Le phénomène régional au Québec*Sous la direction de Marc-Urbain Proulx*

1996, 334 pages, ISBN 2-7605-0922-2

Les forêts publiques québécoises font face, depuis plusieurs années, à une crise profonde qui touche l'état de santé de ce patrimoine public et de ce moteur économique de plusieurs régions périphériques. La question de la gouvernance locale des forêts se pose ainsi avec force, d'autant plus que la dernière refonte du régime forestier a attribué une plus grande place aux acteurs locaux et régionaux dans la planification des usages du territoire public forestier.

Alliant l'étude de la gouvernance locale et les sciences forestières, une approche peu commune qui gagnerait à être utilisée, ce livre se penche sur les nouveaux modes de gouvernance forestière dans les régions périphériques du Québec. Plus particulièrement, il porte sur six cas de gouvernance locale des forêts en Abitibi-Témiscamingue et en Outaouais. Les auteurs s'attardent non seulement à documenter ces initiatives, mais aussi à évaluer leur contribution au développement régional selon trois perspectives précises, celle du travail, celle de la qualité de l'environnement et celle de l'intégration des groupes marginalisés. Leurs textes révèlent le rôle des divers acteurs qui participent à ces projets, tout comme les mécanismes qui assurent la coordination de leurs réseaux d'action.

Guy CHIASSON est professeur de science politique et développement régional à l'Université du Québec en Outaouais. Ses recherches portent sur la gouvernance des territoires, tout particulièrement du point de vue des rapports avec les ressources naturelles. Il dirige depuis trois ans le Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire.

Édith LECLERC est finissante au doctorat en sciences sociales appliquées à l'Université du Québec en Outaouais. Sa thèse porte sur la gouvernance forestière au Québec et les formes qu'elle prend à l'échelle régionale. Elle est titulaire d'un baccalauréat en sciences sociales (Université du Québec en Outaouais) et d'une maîtrise en sciences de l'environnement (Université du Québec à Montréal).

Ont collaboré à cet ouvrage

Walter Gérard Amedzro St-Hilaire – Caroline Andrew – René Blais
Jacques L. Boucher – Anne Gilbert