

Université de Montréal

Les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire et la gouvernance des  
forêts québécoises

*Par*  
Rock Brière

École de relations industrielles, Faculté des arts et des sciences

Travail dirigé présenté en vue de l'obtention du grade de Maîtrise (M. Sc.)  
en relations industrielles

Janvier 2022

© Rock Brière, 2022



Université de Montréal

Unité académique : École de relations industrielles, Faculté des arts et des sciences

---

*Ce travail dirigé intitulé*

**Les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire et la gouvernance des forêts québécoises**

*Présenté par*

**Rock Brière**

*A été évalué(e) par un jury composé des personnes suivantes*

**Philippe Barré**

Directeur de recherche

**Umut Ozkan**

Membre du jury



## Résumé

Le secteur forestier québécois a fait face à une crise profonde au cours des dernières années. Une crise touchant à la fois l'état de santé du patrimoine forestier public et celui de l'industrie forestière comme moteur économique de plusieurs régions périphériques. La dimension sociale de cette crise s'étend au-delà des statistiques socioéconomiques et remet en question la légitimité des modes de gouvernance des forêts publiques qui ont prévalu par le passé pour ouvrir la porte à de nouveaux modes de gouverner. Ce travail dirigé tente de situer les nouvelles règles de gouvernance locale institutionnalisées par la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* dans la littérature sur le passage « du gouvernement vers la gouvernance ». Plus précisément, nous nous interrogeons sur les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) et leur place au sein d'une gouvernance forestière renouvelée qui vise à territorialiser la ressource au profit d'une participation accrue des acteurs locaux.

Le premier chapitre présente deux lectures de la gouvernance dominantes dans la littérature canadienne sur la gestion des forêts, ainsi que les principaux travaux mobilisant ces approches dans l'étude de la gouvernance des forêts au Canada et au Québec. Le deuxième chapitre adopte une perspective historique et se penche sur l'évolution des régimes forestiers québécois en les distinguant en fonction du mode de tenure de la forêt, des acteurs qui y participent et des paradigmes qui orientent l'exploitation de la ressource. Le troisième chapitre propose une discussion mettant en perspective notre cadre théorique de la gouvernance et les initiatives régionales et locales que sont les TLGIRT. En conclusion, nous nous interrogeons sur les évolutions dans les préoccupations des acteurs régionaux et locaux quant à la gestion forestière et dans les réponses proposées par les régimes forestiers québécois, pour en comprendre les conséquences face à la gestion publique des forêts.

**Mots-clés** : gouvernance, régime forestier, Québec, gestion intégrée, aménagement durable



# Table des matières

Résumé .....	5
Table des matières .....	7
Liste des encadrés .....	9
Liste des sigles et abréviations.....	11
Introduction .....	13
Chapitre 1 – Gouvernance .....	19
1.1    La définition de la gouvernance .....	19
1.1.1    La gouvernance négociée .....	20
1.1.2    La gouvernance participative.....	24
1.2    La définition de la gouvernance dans la forêt canadienne .....	28
1.3    La définition de la gouvernance dans la forêt québécoise .....	31
Chapitre 2 – Évolution des régimes forestiers .....	38
2.1 Le contrôle par les droits de coupe (1804-1849) .....	39
2.2 La recherche de rentes et de revenus (1849-1870) .....	40
2.3 LA conservation et la foresterie scientifique (1870-1960).....	41
2.4 L’aménagement intégré (1960-1987) .....	44
2.5 Le développement forestier durable et la gestion participative (depuis 1990) .....	46
2.6 Un nouveau régime forestier : <i>Loi sur l’aménagement durable du territoire forestier</i> (pleinement en vigueur depuis 2013) .....	51
Chapitre 3 – Les TLGIRT et le passage « du gouvernement vers la gouvernance ».....	53
3.1 Le brouillage des frontières.....	54
3.2    La participation .....	57

3.3 La collaboration verticale .....	59
Conclusion.....	61
Références bibliographiques .....	63
Annexe A.....	79



## Liste des encadrés

Encadré 1 .....	40
Encadré 2 .....	41
Encadré 3 .....	45
Encadré 4 .....	46
Encadré 5 .....	46



## Liste des sigles et abréviations

LADTF : *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*

TLGIRT : Table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire

EDD : *Empowered Deliberative Democracy*

CRÉ : Conférence régionale des élus

CRRNT : Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire

MRC : Municipalité régionale de comté

GIRT : Gestion intégrée des ressources et du territoire

CAAF : Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier

PAFI : Plan d'aménagement forestier intégré

MFFP : Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs



## Introduction

La forêt est omniprésente au Québec. Avec une superficie de plus de 900 000 km<sup>2</sup>, le territoire forestier québécois couvre plus de la moitié de la superficie totale de la province. Un tel couvert forestier pourrait se classer parmi les dix pays dotés de la superficie forestière la plus étendue, derrière la Russie, le Brésil, le Canada, les États-Unis et la Chine. Les forêts québécoises jouent donc un rôle de premier plan du point de vue environnemental, mais aussi sur les plans économique et social. L'industrie forestière représentait plus de 59 000 emplois en 2019, soit 8,3 % de la part de l'industrie québécoise (MFFP, 2020b). Avec des exportations totalisant 9 610 M\$ et une contribution de plus de six milliards de dollars au produit intérieur brut, le secteur forestier constitue toujours un vecteur important de développement pour plusieurs régions du Québec. Selon un rapport récent, le secteur forestier est présent et génère des retombées économiques dans plus de 900 municipalités. Parmi celles-ci, 152 sont fortement dépendantes d'une industrie des produits forestiers qui représente un véritable pilier économique local (MFFP, 2019).

Le secteur forestier québécois a toutefois fait face à une crise profonde au cours des dernières années (Chiasson *et al.*, 2018; Genest, 2008). Une crise qui aurait débuté bien avant les fermetures massives d'usines selon certains, lorsque le modèle de production montrait ses premiers signes d'essoufflement dans les années 1990 (Barré et Rioux, 2012). Une crise qui 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).

Après avoir connu une certaine croissance faisant passer son PIB de 6,2 G\$ en 1997 à plus de 8 G\$ en 2002, le secteur forestier a subi un important ralentissement à partir de 2005 et son PIB est passé à 5,8 G\$ en 2013 (Schepper et Bégin, 2020 : 4). La valeur des livraisons et des autres recettes de l'exploitation forestière a enregistré un recul de plus de 39 %, passant de 3 089 M\$ en 2006 à 1 881,7 M\$ en 2011 (ISQ, 2016, 2019). Au plus fort de la crise, plus de 2 000 emplois par année étaient perdus dans les activités de première transformation du bois, pour un bilan de près de 20 000 emplois perdus entre 2005 et 2013 en raison de plus de 300 fermetures d'usines (Chiasson

*et al.*, 2018 : 31). Cependant, pour bien mesurer l'effet de la crise sur l'économie régionale, il faut aussi tenir compte des emplois perdus ou fragilisés à travers toute la chaîne de production forestière (Chiasson *et al.*, 2010).

Cette crise est avant tout de nature structurelle (Barré et Rioux, 2012; Lapointe, 2010). En analysant les relations de correspondance et de complémentarité qui existent entre les dimensions économiques, organisationnelles et institutionnelles, on constate que le modèle socio-productif qui a structuré l'industrie des produits forestiers durant la majorité du XX<sup>e</sup> siècle s'avère aujourd'hui inefficace face aux enjeux d'évolution et de modernisation de ce secteur. S'inscrivant dans une logique d'exploitation de la ressource forestière, ce modèle, basé sur les entreprises multinationales du papier, a « [créé] une dépendance du territoire à l'égard de la firme et une spécialisation dans les activités industrielles mises en œuvre par la firme; cette situation interdit l'apparition et le développement d'activités industrielles différentes » (Lapointe, 2010 : 8). Parallèlement, la logique sectorielle dans laquelle se sont inscrites ces entreprises détermine leurs stratégies selon des critères de coûts et de rentabilité des capitaux investis. Selon Barré et Rioux, « [l]a conjonction de ces deux logiques a fait du territoire et des régions forestières du Québec de simples variables d'ajustement du point de vue des entreprises forestières » (2012 : 664).

Les conséquences économiques et sociales de la crise du secteur forestier sont relativement faciles à saisir : importantes pertes d'emploi, diminution des activités forestières, grande fragilisation des communautés dépendantes de la forêt. Toutefois, la dimension sociale de la crise s'étend au-delà des statistiques socioéconomiques et touche également au mode de gouvernance<sup>1</sup> des forêts publiques :

Sont remis en cause l'hégémonie de la grande industrie sur l'utilisation de la forêt, le rôle de l'État et des politiques forestières en faveur des intérêts de cette industrie, dans une sorte d'alliance qui exclut de la gouvernance de la forêt d'autres acteurs directement concernés comme les

---

<sup>1</sup> Nous reviendrons sur cette notion plus loin.

communautés locales, dont les Premières Nations, ainsi que les utilisateurs d'autres ressources du milieu forestier que la matière ligneuse (Boucher, 2010a : 1).

Cette crise, d'envergure pancanadienne, est donc la manifestation d'une perte de légitimité dans le mode de gouvernance des forêts publiques (Beckley, 1998). Selon Teitelbaum (2016a: 4), une mobilisation sociale grandissante autour des forêts se dessine par rapport à des enjeux entrecroisés, incluant des perceptions d'une gestion inadéquate des forêts publiques, de lourdes pertes d'emploi, et des perceptions d'une exclusion systémique des Premières Nations et des acteurs locaux des décisions touchant à la gestion des forêts. Ces tensions sociales se sont développées en opposition à la mainmise historique des acteurs étatiques et industriels sur les forêts publiques canadiennes et québécoises (Beckley, 1998; Blais et Boucher, 2013; Boucher, 2010b; Howlett et Rayner, 2001).

La crise serait donc aussi de nature politique, car elle remet en question les modes de gouvernance qui ont prévalu par le passé et elle ouvre la porte à de nouveaux modes de gouverner (Bissonnette *et al.*, 2020; Chiasson et Leclerc, 2013; Gélinas et Bouthillier, 2005; Kansa et Chiasson, 2017; Teitelbaum, 2016a). Ces revendications ne sont pas nouvelles et des exemples de moyens mis de l'avant par divers groupes comme les Premières Nations, les travailleurs, ou les communautés locales pour participer à la gouvernance des territoires forestiers publics sont largement documentés.

Dans le cadre de ce travail dirigé, à l'instar de Kansa et Chiasson (2017), nous cherchons à savoir dans quelle mesure les nouvelles règles de gouvernance locale institutionnalisées dans la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*<sup>2</sup> (ci-après « LADTF ») s'inscrivent dans la littérature sur le passage « du gouvernement vers la gouvernance » (Bellamy et Palumbo, 2010). Plus précisément, nous nous interrogeons sur les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (ci-après « TLGIRT ») et la place qu'elles occupent au sein d'une gouvernance forestière renouvelée qui vise à territorialiser la ressource au profit d'une participation accrue

---

<sup>2</sup> Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, RLRQ c A-18.1 (ci-après « L.a.d.t.f. »).

des acteurs locaux (propriétaires de pourvoiries et autres promoteurs récréotouristiques en forêt, municipalités, associations de chasse et pêche; acériculteurs, Premières Nations, etc.) dans la gestion des forêts (Chiasson *et al.*, 2008; Chiasson *et al.*, 2018).

Dans la première section, nous présentons les deux lectures de la gouvernance dominantes dans la littérature canadienne sur la gestion des forêts, ainsi que les principaux travaux mobilisant ces approches dans l'étude de la gouvernance des forêts au Canada et au Québec. Bien qu'une littérature abondante mettant en relation les peuples des Premières Nations et la gestion des forêts existe au Canada et au Québec, l'analyse de la gouvernance autochtone forestière dépasse largement la portée de ce travail dirigé. En raison des liens particuliers qu'entretiennent les Premières avec les forêts (Beaudoin *et al.*, 2016) et des arrangements institutionnels particuliers qui régissent leurs interactions avec les gouvernements (Blouin, 2021), notre cadre théorique n'est pas adapté à l'étude de la gouvernance autochtone.

Dans la deuxième section, nous adoptons une perspective historique retraçant l'évolution des régimes forestiers québécois selon le découpage de René Blais et Jacques Boucher (2013). En distinguant les régimes en fonction du mode de tenure de la forêt, des acteurs qui y participent et des paradigmes qui orientent l'exploitation de la forêt, ces auteurs rejoignent la compréhension des régimes mise de l'avant par Michael Howlett (2001 : 5) : « *Policy regime analysis attempts to capture the more-or-less long-term, quasi-permanent, social, political, economic, and culture arrangements that underlie government action.* » Cette lecture historique, qui voit le régime forestier comme un ensemble de règles étatiques encadrant les pratiques forestières et comme étant indissociables d'un ensemble de rapports sociaux et politiques qui caractérisent aussi le régime, permet de mieux mettre en perspectives les critiques sociales des modes d'exploitation de la forêt publique québécoise (Desjardins et Monderie, 1999; Dubois, 2002; Otis, 2001) qui auront ultimement menées à l'adoption d'un nouveau régime forestier en 2013.

La dernière section propose une discussion mettant en perspective notre cadre théorique de la gouvernance et les initiatives régionales et locales que sont les TLGIRT. Plus particulièrement, nous nous inspirons des travaux de Kansa et Chiasson (2017) et reprenons nous aussi l'hypothèse



d'un passage du gouvernement vers la gouvernance, mais dans le contexte particulier des institutions régionales québécoises. Nous cherchons à savoir dans quelle mesure les TLGIRT sont un lieu propice pour l'émergence d'une gouvernance locale des forêts publiques. Afin de mettre à l'épreuve cette hypothèse, nous retenons les trois dimensions typiquement utilisées pour parler de la gouvernance – dimensions également retenues par Kansa et Chiasson (2017) – le brouillages des frontières, la participation et la collaboration verticale.

En conclusion, nous nous interrogeons sur les évolutions dans les préoccupations des acteurs régionaux et locaux quant à la gestion forestière et dans les réponses proposées par les régimes forestiers québécois, pour en comprendre les conséquences face à la gestion publique des forêts.



# Chapitre 1 – Gouvernance

Comme nous l'avons évoqué plus haut, les forêts publiques québécoises traversent une crise profonde depuis plusieurs années. Elle touche à la fois l'état de santé du patrimoine forestier public et celui de l'industrie forestière comme moteur économique (Fréchette, 2009) et ses conséquences sociales sont majeures. En même temps, pour des auteurs comme Beckley (1998), Boucher (2010a) et Chiasson (2013), cette crise remet en cause les modes de gouvernance des forêts publiques et elle ouvre la porte à de nouvelles modalités d'interaction et de régulation entre les acteurs économiques, politiques et sociaux de ce secteur.

## 1.1 La définition de la gouvernance

*Gouvernance* est un terme difficile à circonscrire, car la littérature académique qui la concerne est éclectique et relativement décousue, et la provenance de ses assises théoriques est variée (Stoker, 1998). Ainsi, l'étude de la gouvernance a mené à divers corps de littérature, chacun adoptant sa propre définition du terme. Pour Le Galès (2019 : 299), la gouvernance « ne constitue pas un concept ancré dans une théorie ni, à fortiori, une théorie », mais s'apparente plutôt à une notion ou un concept de second ordre permettant de formuler des questions plus que d'apporter des réponses.

Ces questions se sont multipliées depuis une dizaine d'années et la recherche sur la gouvernance s'est généralisée à tous les secteurs et à tous les niveaux. Dans le cadre de ce travail dirigé, nous nous limitons à deux perspectives de gouvernance relativement distinctes. La première, dont la diffusion à grande échelle est généralement attribuée aux travaux d'Annick Osmont (1998) et de la Banque mondiale, l'associe au glissement d'une régulation publique vers une régulation privée par les acteurs du marché. Ce mouvement, parfois qualifié de « *hollowing out of the state* », de « *governing without government* » ou de transition « *from government to governance* » (Kjaer, 2011), représente un retrait au moins partiel de l'État au profit des acteurs marchands et la mise en application de nouveaux critères de gestion publique. Le Galès (2019) réfère à la *gouvernance négociée* comme mécanisme décisionnel permettant aux acteurs étatiques et privés d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes par la négociation et la coopération.

La deuxième perspective attribue plutôt à la gouvernance un potentiel de démocratisation des sociétés. Envisagée dans ce sens, 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). La *gouvernance participative* a créé de nouveaux espaces de délibération pour la résolution de problèmes et la prestation de services publics, qui sont maintenant occupés par différents types d'acteurs de la société civile : « *Along the way, it has often meant a transition from professionally dominated to more citizen – or citizen-based – activities, frequently taking place within the new civic society organizations* » (Fischer, 2012 : 458). Cette deuxième lecture de la gouvernance partage avec la première 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 », mais elles ne s'entendent pas quant aux acteurs qui s'approprient cette nouvelle gouvernance ni quant à la portée démocratique de celle-ci (Chiasson, 2013 : 5).

### **1.1.1 La gouvernance négociée**

Dans la perspective *négociée*, la problématique de la gouvernance trouve son origine dans la littérature sur les défaillances du gouvernement, dont « l'incapacité de mettre en vigueur la réglementation, le refus de groupes de reconnaître la légitimité, la mauvaise appréciation des relations entre les moyens et les fins, et l'absence de compétence et d'instrument de gouvernement » (Mayntz, 1993, citée par Le Galès, 2019 : 302). Ainsi, la gouvernance est à la fois une expression de la capacité de la société à s'autoréguler, et de la capacité de certains secteurs à résister à l'autorité de l'État.

Rod Rhodes (1996, 1997), tout comme James Rosenau (1995) sur le plan des relations internationales, a été parmi les premiers à conceptualiser la gouvernance comme un indice de distanciation du gouvernement. Selon cette perspective, la définition du concept est donc indissociable de celle du gouvernement, et parfois même en opposition avec cette dernière (Le Galès, 2019). Le réputé politologue et historien britannique Sammy Finer (1970) intégrait les deux notions dans une même définition longtemps avant l'intérêt académique pour la question de la gouvernance :

Sammy Finer defines government as:

- 'the activity or process of governing' or 'governance',
- 'a condition of ordered rule',
- 'those people charged with the duty of governing' or 'governors', and
- 'the manner, method or system by which a particular society is governed'<sup>3</sup> (Rhodes, 1996 : 652).

Les travaux de Rhodes consistaient en une théorisation des changements observés dans les gouvernements britanniques des années 1980 et 1990, qui ont eu systématiquement recours au managérialisme du secteur public, à la formation d'organismes spéciaux quasi-gouvernementaux, et à la sous-traitance de divers services au secteur privé (Kjaer, 2011), un processus que Rhodes (1994, 1996, 1997) a qualifié de « *hollowing out of the state* ». Le terme gouvernance signifiait donc un changement de sens du gouvernement : « *referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed* » (Rhodes, 1996 : 652).

Anne Mette Kjaer (2011) reconnaît la contribution de Rhodes à la théorie de la gouvernance à trois niveaux : ses analyses ont mené à l'ouverture d'un nouveau champ de recherches empiriques, elles ont suscité des débats, et ces débats ont ensuite exercé une influence sur les politiques publiques. Elle critique toutefois la définition de la gouvernance offerte par Rhodes, car elle se limite à un ensemble de structures spécifiques et exclut toute configuration qui ne peut pas être caractérisée de réseau, comme en fait foi l'extrait suivant : « *Governance refers to self-organizing, inter-organizational networks characterized by interdependence, resource-exchange, rules of the game, and significant autonomy from the state* » (Rhodes, 1997 : 15). Par ailleurs, elle note que la gouvernance selon Rhodes correspond à la présence de chacune des caractéristiques institutionnelles énumérées dans sa définition, alors que le degré d'autonomie, par exemple, devrait être une question empirique. Éventuellement, Rhodes et ses collègues (Bevir et Rhodes, 2006; Bevir *et al.*, 2003) ont fini par adopter une définition plus large et englobante afin de favoriser l'analyse comparative internationale.

---

<sup>3</sup> Les guillemets proviennent du texte original, mais nous soulignons.

À la base, l'utilisation générique du terme gouvernance renvoie à « l'action de piloter un système, de coordonner une action collective » (Juillet et Andrew, 1999 : 76). Bob Jessop (1998) propose toutefois une approche bien plus précise, qu'il qualifie de « gouvernance hétérarchique », reposant sur des formes de coordination horizontale uniquement et s'éloignant des formes de coordination hiérarchique plus traditionnelles. L'hétérarchie se caractérise par sa capacité à innover et à apprendre dans un environnement changeant et est particulièrement utile lorsque les interdépendances systémiques entre des horizons sociaux, spatiaux et temporels d'action peuvent difficilement être gérées à travers les marchés ou les hiérarchies.

Selon Mariotti (2004), c'est cette horizontalité explicite des réseaux qui distingue la gouvernance du gouvernement : aucune position dominante n'émerge des interactions, « ou bien l'acteur en position dominante – typiquement l'État – est en état de défaillance, ce qui laisse le champ libre à l'initiative privée, associative ou autre » (p. 718). À l'intérieur de ces réseaux, le rôle du gouvernement est plutôt d'activer les interactions sociopolitiques, d'encourager le recours à un vaste éventail de solutions variées pour faire face aux problèmes et de distribuer des services aux divers acteurs impliqués dans la gouvernance (Rhodes, 1996 : 657).

À l'université Érasme de Rotterdam, Jan Kooiman et ses collègues voient la gouvernance comme un système sociocybernétique (Rhodes, 1996 : 656-657), et insistent eux aussi sur l'émergence de réseaux d'interdépendance. Selon Kooiman (2003), la gouvernance se définit ainsi :

*[...] all these interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems or creating societal opportunities, attending to the institutions within which these governance activities take place and the stimulation of normative debates on the principles underlying all governance activities (cité par Le Galès, 2019 : 302).*

Ainsi, Kooiman (1993) propose une importante distinction entre l'action de *gouverner* et la *gouvernance*. S'il est vrai que les lois sont adoptées par un gouvernement central, ce sont les interactions subséquentes avec les gouvernements locaux, les organismes à but non lucratif, le secteur privé, etc., ainsi que les interactions entre ces acteurs, qui déterminent l'impact réel des politiques publiques. Dans un brouillage des frontières entre l'État, le marché et la société civile (Le Galès, 1998), favorisant le partage des responsabilités, de l'information, de l'expertise et du pouvoir, et se traduisant notamment par le partenariat en plus de la concertation, chacune des

parties prenantes est consciente des relations d'interdépendance dans cette *gouvernance négociée* (Le Galès, 2019 : 301-302).

À l'échelle des systèmes internationaux, James Rosenau (1992, 1995) définit le gouvernement par des activités soutenues par une autorité formelle, alors que la gouvernance regroupe les activités soutenues par des objectifs communs. Composés à la fois d'organismes gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales plus informelles, les réseaux de gouvernance transnationaux fonctionnent selon des mécanismes d'autorégulation sans nécessiter l'intervention d'une autorité formelle. C'est ce que Rosenau (1992) appelle « *governance without government* » (cité par Rhodes, 1996 : 658). Cette notion est certes centrale aux questions de gouvernance globale. Ramenée au niveau de la gouvernance sociétale, Kooiman et Van Vliet (2000 : 360) définissent l'autogouvernance ainsi : « *self-governance is the capacity of societal entities to provide the necessary means to develop and maintain their identity, by and large, by themselves – and thus show a relatively high degree of social-political autonomy* ».

En prenant comme base des éléments des définitions de Rhodes (1996), de Rosenau (1992) et de Kooiman et Van Vliet (1993), Gerry Stoker (1998) contribue à son tour à la théorisation de la perspective de la gouvernance et à son cadre analytique afin de mieux comprendre les processus changeants dans la gestion du gouvernement en présentant cinq propositions concernant la gouvernance :

- 1) Elle réfère aux institutions et acteurs issus du gouvernement et au-delà du gouvernement;
- 2) Elle reconnaît le brouillage des frontières et des responsabilités pour attaquer les enjeux sociaux et économiques;
- 3) Elle identifie les relations de pouvoir et les dépendances associées à l'action collective;
- 4) Elle concerne les réseaux d'acteurs autonomes et autogouvernés;
- 5) Elle rejette le recours au pouvoir de coercition ou l'usage de l'autorité du gouvernement et lui accorde un rôle de pilotage et de guide.

La position de Stoker (1998) est plutôt nuancée. Il propose un cadre théorique remettant en question plusieurs des présomptions de l'administration publique traditionnelle, mais il souligne également une série de dilemmes et d'enjeux critiques associés aux propositions sur la

gouvernance. Ainsi, Stoker reconnaît les difficultés que pose l'adoption d'une définition universelle du concept :

*The governance perspective, again like a map, is date and place specific [...] It is to be hoped, therefore, that the governance perspective can develop in an evolutionary way to capture the processes of adaptation, learning and experiment that are characteristic of governance [...] Undoubtedly there is a sense in which the map that has been provided reflects the origins and realities of where the person who draws the map is based (Stoker, 1998 : 26).*

Stoker répond ainsi à certaines préoccupations de Kjaer (2011). D'une part, son interprétation de la gouvernance est plus large et inclusive que celle de Rhodes (1994, 1996, 1997). D'autre part, Stoker (1998) reconnaît explicitement les relations de pouvoir dans son cadre théorique et insiste sur la prise en compte du « *self-interest* » des membres d'un réseau. La place du conflit dans son analyse n'est pas aussi prédominante que dans celle de Rosenau (1992), mais il laisse tout de même entendre, comme ce dernier, que le conflit peut mener à l'échec de la gouvernance : « *Failures of leadership, differences in time scale and horizons among key partners, and the depth of social conflict can all provide the seeds for governance failure* » (Stoker, 1998 : 24).

Finalement, dans un bref survol de la littérature sur la gouvernance et l'action publique, Patrick Le Galès (2019) présente la *gouvernance négociée* comme un usage du terme parmi bien d'autres dans le domaine des politiques publiques. Sa conclusion résume admirablement bien les efforts de théorisation présentés plus haut et rappelle les questions que la problématique de la gouvernance soulève :

La gouvernance n'a pas remplacé le gouvernement. La gouvernance n'est pas seulement une articulation entre les réseaux, ou une question de coordination d'acteurs multiples au moindre coût. Elle soulève des questions de choix collectifs, de valeurs, de débat contradictoire, d'affrontement entre des intérêts divers, d'intérêt général (même situé), de légitimité, de démocratie, bref, de politique (Le Galès, 2019 : 304).

### **1.1.2 La gouvernance participative**

L'importance grandissante des villes et des régions en tant qu'acteurs majeurs dans l'économie mondiale, ainsi que le recours à la dévolution et à la décentralisation décisionnelles qu'elles provoquent, ont poussé les chercheurs et les gestionnaires politiques à ré-imaginer le rôle et la forme du gouvernement local : « *The emphasis on innovative forms of partnership and on*



*participation in local government is one response to this call* » (Melo et Baiocchi, 2006 : 588). Tandis que la tendance du local de s'autonomiser de l'emprise des États nationaux peut sembler paradoxale dans un contexte de mondialisation (Friedmann, 2001; Le Galès et Lorrain, 2003; Sassen, 2001), les métropoles mondiales révèlent des nœuds d'une économie mondialisée, capables de s'affranchir largement de leur périphérie nationale en développant des liens plus étroits entre eux (Veltz, 1996).

Avec les politiques de décentralisation des États centraux et le développement de partenariats entre l'État et les acteurs locaux, le local est considéré par plusieurs comme un lieu d'action collective significatif en soi : « 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. » (Gagnon et Klein, 1992 : IV). Le *bien commun* se définit désormais à l'échelle territoriale (Faure, 2005). Le réputé politologue Robert Dahl (1989) attribue ce virage à l'enjeu de l'imputabilité des dirigeants qui prennent des décisions affectant des millions de gens à travers le monde. L'interdépendance croissante entre les unités politiques que sont les villes et les pays requiert davantage de délégation de pouvoir, et tend à accentuer les déficiences démocratiques : « *Strengthening control over domestic government and improving democracy internally and at the sub-national level has come to be seen as one of the key issues in the new democratic agenda* » (Melo et Baiocchi, 2006 : 589).

Ancrée dans les théories de la démocratie participative et de la démocratie délibérative, la *gouvernance participative* s'appuie sur l'engagement des citoyens et la délibération afin d'offrir une solution aux carences de la démocratie représentative (Fischer, 2012; Thuot, 1998). Néanmoins, les notions de démocratisation de la participation et de délibération ne sont pas nécessairement coïncidentes (Fishkin, 1991). Elles partagent l'objectif d'une plus grande légitimité démocratique par l'amélioration de la qualité de la vie publique, mais les moyens privilégiés diffèrent largement. Alors que les tenants de la participation insistent sur un engagement soutenu, direct et inclusif des citoyens dans les affaires publiques, la perspective délibérative se concentre plutôt sur les discussions publiques qui sont au cœur du processus décisionnel. En réalité, la gouvernance participative requiert un certain compromis entre délibération et démocratisation : la première serait inéluctablement élitiste, alors que la

participation massive risquerait d'inhiber les démarches délibératives (Papadopoulos et Warin, 2007 : 451).

John Gaventa (2002) soutient que la démocratie participative est intrinsèquement liée à la gouvernance locale, car elle se situe à l'intersection des concepts de participation communautaire et de citoyenneté. Il avance six propositions pour alimenter les débats dans la littérature et exposer les enjeux critiques inhérents aux nouvelles formes de gouvernance locale participative :

- 1) Construire de nouvelles relations entre la population « ordinaire » et les institutions exerçant une influence sur leur vie;
- 2) Combiner les initiatives centrées sur la société civile et sur l'État;
- 3) Repenser les manières dont la participation (*voice*) citoyenne peut être articulée et représentée, et reconceptualiser les notions de participation et de citoyenneté;
- 4) Assimiler les résultats des nouveaux processus démocratiques de gouvernance locale au fil des expériences;
- 5) Reconnaître les conditions préalables nécessaires au succès de la gouvernance participative;
- 6) Remettre en question le concept du « local ».

L'analyse de Gaventa (2002) porte une grande attention à la participation d'acteurs et de groupes sociaux auparavant écartés de la décision publique, particulièrement les personnes pauvres qui sont souvent les premières à être exclues de la gouvernance locale, alors que ce sont précisément ces institutions qui peuvent avoir un impact concret sur leur vie. L'auteur utilise l'expression « *working on both sides of the equation* » pour illustrer qu'il est essentiel d'encourager la participation d'une société civile plus active et engagée pouvant ainsi formuler des demandes provenant du peuple, mais aussi d'exiger un État qui fait preuve de réactivité et d'efficacité afin de fournir les services publics nécessaires. L'idéal type de la gouvernance participative pourrait se retrouver dans l'interface située entre la *vision technocratique* centrée sur les institutions et le *modèle anarchocommunautaire* militant pour une démocratie radicale par la base (Heller, 2001). Gaventa (2002) met néanmoins en évidence les pièges du concept du « local » : il faut à la fois tenir compte des facteurs extralocaux exerçant une influence sur les possibilités de participation démocratique locale, tout en demeurant vigilants à l'égard des acteurs non locaux et de leurs

réelles intentions<sup>4</sup>. La participation n'est toutefois pas suffisante pour générer la gouvernance participative (Osmani, 2001; Smismans, 2008).

En revanche, la perspective délibérative tend à favoriser cette participation démocratique en promouvant des mécanismes de débat et de discussion entre citoyens raisonnablement égaux pour l'exercice légitime d'une autorité, et comme moyen d'influencer les opinions et les intentions des concitoyens : « *debate and discussion aimed at producing reasonable, well-informed opinion in which participants are willing to revise preferences in light of discussions, new information, and claims made by fellow participants* » (Chambers, 2003 : 309).

Misant sur une approche intégrant les deux perspectives de la gouvernance participative, Archon Fung et Erik Olin Wright (2001) regroupent les expériences répondant aux critères de la gouvernance participative dans le modèle *Empowered Deliberative Democracy* (ci-après « EDD ») : « *They have the potential to be radically democratic in their reliance on the participation and capacities of ordinary people, deliberative because they institute reason-based decision making, and empowered since they attempt to tie action to discussion* » (p. 7). Les EDD respectent trois principes politiques fondamentaux : elles s'occupent de problèmes concrets et spécifiques, elles entraînent la participation active des citoyens ordinaires et les prises de décisions découlent de processus délibératifs. Par ailleurs, les auteurs identifient trois caractéristiques constitutionnelles communes aux EDD : une dévolution de pouvoir au niveau local, une supervision et une coordination centralisée, et une appropriation et une transformation des institutions de gouvernance étatiques. Enfin, Fung et Wright (2001) soulignent qu'une relative égalité de pouvoir entre les participants est nécessaire à l'émergence des EDD.

Yannis Papadopoulos et Philippe Warin (2007) proposent également un cadre conceptuel pour évaluer la contribution des initiatives de gouvernance participative à la démocratie décisionnelle.

---

<sup>4</sup> Mohan et Stokke (2000, cités par Gaventa, 2002 : 34) illustrent bien comment des acteurs non locaux peuvent influencer la gouvernance locale en fonction de leurs propres intérêts : « *Increasingly, ideas of participation and local governance are being promoted by a wide variety of actors, ranging from grassroots social movements and political parties, to mainstream development organisations, such as the World Bank, UNDP, USAID, and many others. As concepts of local participation are being mainstreamed throughout development discourse, they are also being used to support and justify a variety of agendas, ranging from consolidation of central powers, to support for a neo-liberal agenda and structural adjustment, to promotion of more progressive notions of development and democracy building.* »

Ils retiennent quatre questions de recherche portant sur la légitimité des mécanismes. Les deux premiers critères relèvent des approches participative et délibérative, et concernent le degré d'ouverture de la gouvernance et son accessibilité, ainsi que la qualité des délibérations. À l'instar d'autres auteurs comme Fischer (2012) et Fung et Wright (2001), Papadopoulos et Warin (2007) insèrent ensuite les critères d'efficacité et d'efficience dans leur analyse. Enfin, ils insistent sur l'importance des questions de transparence et d'imputabilité quand vient le temps d'institutionnaliser ces pratiques.

La gouvernance participative est souvent perçue comme une solution aux défaillances de la démocratie représentative. Pourtant, les questions de représentativité demeurent cruciales dans l'étude des expériences de démocratie participative à deux niveaux. Premièrement, concernant les structures représentatives plus larges de la société, étant donné que l'émergence de la gouvernance participative découle de l'incapacité des gouvernements à réunir les citoyens avec leurs représentants (Dahl, 1994), la coexistence de ces deux modèles politiques est importante (Fischer, 2012 : 462). Ensuite, au niveau des processus délibératifs, des enjeux de représentation inéquitable et de représentation d'intérêts subsistent. La représentation inéquitable se manifeste principalement de deux manières : lorsqu'un groupe convaincu d'avoir un intérêt suffisamment légitime pour être représenté ne possède pas assez de ressources pour se faire entendre, et lorsque la crédibilité d'un groupe auprès des décideurs politiques n'est pas suffisante pour que leurs intérêts soient considérés comme légitimes (Papadopoulos et Warin, 2007 : 455). La question de la représentation des intérêts fait référence aux enjeux de pouvoir et d'asymétrie d'informations entre les représentants et leurs constituants (Fischer, 2012; Fung et Wright, 2001; Papadopoulos et Warin, 2007).

## **1.2 La définition de la gouvernance dans la forêt canadienne**

Le contexte de la récente crise forestière a conduit à l'apparition d'une littérature scientifique posant la question du renouvellement de la gouvernance dans les forêts publiques canadiennes. Des tensions sociales s'étant développées en opposition à la mainmise historique des acteurs étatiques et industriels sur la gestion des forêts publiques (Blais et Boucher, 2013; Boucher, 2010b; Howlett et Rayner, 2001), Thomas Beckley (1998) avance que les expérimentations de

nouvelles formes de gouvernance offrent des moyens de répondre à la crise de légitimité du régime forestier canadien. Plus précisément, les initiatives de *cogestion*<sup>5</sup> et de *forêts communautaires*<sup>6</sup> ont le potentiel d'offrir une plus grande imputabilité des forestiers publics et industriels, d'offrir aux communautés des opportunités significatives de participer aux responsabilités de gestion des forêts locales, et d'entretenir des forêts diversifiées et en santé pouvant élargir l'éventail des retombées positives pour la société (Beckley, 1998 : 743). Une augmentation notable des publications sur la foresterie communautaire dans les années 1990 coïncide d'ailleurs avec cette période d'agitation populaire et d'expérimentation dans les modèles de gestion des forêts (Bullock et Lawler, 2015).

Dans une étude comparative analysant les politiques forestières du Canada et de quatre pays européens, Michael Howlett et Jeremy Rayner (2006) se demandent s'il existe une tendance à converger vers de nouveaux modes de gouvernance. Selon les auteurs, ces stratégies diffèrent des combinaisons de politiques publiques traditionnelles en étant spécifiquement conçues pour atteindre efficacement leurs objectifs dans un contexte de diminution des capacités et de l'autonomie des états nationaux, et en ayant davantage recours à l'implication des acteurs privés dans la formulation et la mise en œuvre des politiques (Howlett et Rayner, 2006 : 251-252). Les auteurs notent une convergence plutôt faible entre les politiques forestières nationales reflétant ainsi les variations dans la relation entre les capacités du secteur public et du secteur privé, mais aussi entre les agents économiques et ceux du troisième secteur.

Les travaux de Benjamin Cashore et James Lawson (2003) s'intéressent à l'émergence des processus de certification des forêts dans les provinces de l'Atlantique et en Nouvelle-Angleterre, qu'ils définissent comme des « *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). Malgré la cession de son autorité traditionnelle aux systèmes de certification, Cashore et Lawson mettent en évidence le rôle important joué par l'État et ses politiques publiques dans l'émergence de ces mécanismes

---

<sup>5</sup> La *cogestion* est définie comme le partage des pouvoirs et des responsabilités entre le gouvernement et les utilisateurs locaux de la ressource (Berkes *et al.*, 1991).

<sup>6</sup> La *forêt communautaire* favorise la mise en valeur des multiples usages de l'écosystème forestier et la prise de décision locale, et génère des retombées positives pour la communauté (Duinker *et al.*, 1991).

volontaires de gouvernance non étatique. Par ailleurs, bien que les termes de ces processus soient principalement déterminés par une régulation marchande, leur mise en œuvre émane aussi d'une certaine collaboration entre les industriels et d'autres intérêts.

Roger Hayter (2003) place les transformations de la gouvernance forestière en Colombie-Britannique dans le contexte d'un passage à une socioéconomie post-fordiste. La crise de l'économie des ressources naturelles se traduit par une dépossession importante du pouvoir de l'État provincial de gérer ses forêts au profit de trois grands acteurs qui s'approprient la gouvernance : le marché international, les grandes organisations écologistes et les communautés et groupes de pression autochtones. Hayter qualifie de manière imagée le caractère ingouvernable des forêts de la Colombie-Britannique avec l'expression « *the war in the woods* ». Il craint notamment un dérapage de cette gouvernance vers l'autoritarisme en refusant d'attribuer une légitimité démocratique aux organisations non gouvernementales environnementales, aux Premières Nations et aux grandes entreprises hiérarchiques, alors que des acteurs traditionnellement démocratiques de l'économie fordiste (les gouvernements provinciaux et locaux élus, et les syndicats) ont perdu une bonne part de leur influence (Hayter, 2003 : 725).

Chiasson (2013) note que ces travaux s'approprient, bien que de façon critique, la première lecture de la gouvernance correspondant à la privatisation de la prise de décision publique. La gouvernance forestière s'y appuie sur la représentation d'intérêts plutôt exclusifs. Dans le cas de Howlett et Rayner (2006) et de Hayter (2003), elle est accaparée par des acteurs porteurs d'intérêts privés ou corporatistes qui ne recoupent pas nécessairement l'intérêt public. Même si ces travaux laissent en partie dans l'ombre le potentiel d'approfondissement démocratique proposé par la deuxième perspective de la gouvernance, « ils 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 » (Chiasson, 2013 : 7).

Dans une analyse empirique du phénomène « *from government to governance* » dans les politiques forestières canadiennes, Howlett, Rayner et leur collègue Chris Tollefson (2006) mettent en évidence la complexité, ainsi que l'aspect multidimensionnel du déplacement vers

des mécanismes de nouvelle gouvernance. Selon les auteurs, il ne faut pas sauter aux conclusions concernant les trajectoires futures de la gouvernance avant d'avoir analysé attentivement non seulement la dimension politique du pouvoir et des capacités des acteurs étatiques et non étatiques, mais aussi les dimensions institutionnelles et réglementaires qui se rapportent respectivement au degré de formalité des processus et à la nature des régulations en vigueur.

D'autres travaux, comme ceux de Lecomte *et al.* (2005) sur les mécanismes de participation du public prévus par les appareils réglementaires forestiers de quatre provinces et ceux de Teitelbaum *et al.* (2006) sur les pratiques de foresterie communautaire, laissent à tout le moins supposer qu'une gouvernance plus inclusive et démocratique est possible dans les forêts publiques. Dans la littérature sur les nouvelles formes de gouvernance des ressources forestières, la foresterie communautaire est souvent mise à l'avant-plan, tant au Canada (Teitelbaum, 2016a) qu'à l'international (Bullock et Hannah, 2012).

### **1.3 La définition de la gouvernance dans la forêt québécoise**

En contexte canadien, une forêt communautaire « implique la participation d'une collectivité territoriale à la gestion forestière en terre publique ou privée, afin d'en accroître les retombées économiques, sociales et environnementales » (Bissonnette *et al.*, 2020 : 53). Dans une analyse bibliométrique sur la foresterie communautaire au Canada publiée en 2015, Bullock et Lawler notent qu'en dépit des nombreuses initiatives sur le territoire québécois, des fortes capacités de recherche de ses universités et d'un cadre politique favorable, la recherche sur le sujet y est comparativement moins « active ».

Il faut toutefois interpréter cette conclusion avec prudence puisque l'analyse n'inclut pas les textes rédigés en français et les auteurs reconnaissent qu'il est difficile de répertorier tous les mots-clés utilisés comme équivalents au concept de forêt communautaire. Or, s'il est vrai que « *community forestry* » s'est imposé comme mot-clé dominant dans la recherche canadienne (Bullock et Lawler, 2015 : 54), la recherche au Québec se démarque par l'utilisation de différents vocables correspondant approximativement à la foresterie communautaire selon les époques (Bouthillier, 2014). Plus particulièrement, le concept de *forêt habitée* (Bouthillier et Dionne, 1995; Gélinas et Bouthillier, 2005) est largement répandu et le terme *forêt de proximité* a été ajouté

aux textes législatifs du nouveau régime forestier<sup>7</sup> (Laplante, 2010; Laplante et Provost, 2010; MFFP, 2015). Par souci de simplicité, nous priorisons désormais le terme *forêt habitée* dans ce travail dirigé puisqu'il représente selon certains auteurs une conception plus englobante et plus poussée de la gestion participative territoriale de la forêt (Abanda *et al.*, 2016; Bouthillier, 2014; Rivard, 2012).

Une part du succès des expériences de gouvernance locale au Québec<sup>8</sup> – et c'est aussi le cas pour la Colombie-Britannique (Ambus, 2016) – peut être attribuée à la longue tradition de mobilisation et d'actions collectives au sein des communautés rurales réclamant un accès direct aux terres publiques et un contrôle de l'aménagement des ressources (Nadeau et Teitelbaum, 2016). Reflétant une volonté d'occupation humaine du territoire forestier par les communautés rurales afin d'assurer la pérennité du milieu naturel et la viabilité du milieu humain, le projet de forêt habitée québécois, « qui prend en compte à la fois l'approche écologique et l'approche socioéconomique d'un développement territorial viable et de la maîtrise des ressources par les communautés », est indissociable de son caractère social et historique (Mercier, 2002 : 38).

À partir d'une analyse perceptuelle auprès des intervenants de projets pilotes de forêts habitées, Nancy Gélinas et Luc Bouthillier (2005) ont entrepris d'extraire une définition commune et pratique du concept. Les résultats de l'analyse révèlent que les éléments jugés les plus importants par les participants pour la réussite des projets concordent avec les grandes orientations du concept de forêt habitée et les principes des théories de la gestion partenariale. Du point de vue de la gouvernance, nous pouvons dégager trois constats de cette étude. Premièrement, les enjeux de représentativité et de la participation des intervenants, de réponse aux besoins de la communauté et de distribution équitable des coûts et des bénéfices figurent parmi les éléments structurants les plus importants pour les participants, mais la réalité perçue par les participants s'éloigne considérablement de l'idéal recherché. Deuxièmement, les attentes les plus élevées portent sur une plus grande implication gouvernementale sur les plans technique et financier. Troisièmement, les trois éléments se rattachant à la participation du public arrivent bons derniers

---

<sup>7</sup> L.a.d.t.f., art. 13.

<sup>8</sup> Selon des statistiques de 2005, un peu plus de la moitié des quelques 120 initiatives de foresterie communautaire au Canada provenaient du Québec (Teitelbaum, 2016b : 14).



de la liste par ordre d'importance. En outre, le fait que les intervenants considèrent le respect des droits consentis par l'État comme étant important semble paradoxal dans un contexte de gestion partenariale, mais les auteurs proposent cette explication : « Nous y voyons une forme de gestion partenariale circonstanciée. Quand des acteurs en quête de repositionnement politique sont conscients de la puissance des tenants de l'ordre établi, ils préfèrent amorcer une démarche de concertation avec ceux-ci » (Gélinas et Bouthillier, 2005 : 169-170).

Dans un article s'intéressant cette fois à la relation entre la mondialisation, l'innovation économique et la cohésion sociétale des communautés, Patrick Gingras et Mario Carrier (2006) montrent que les espaces d'interactions et d'échanges aménagés par les coopératives forestières innovantes avec les principaux acteurs de l'industrie forestière et l'État constituent un outil de développement régional efficace pour les régions périphériques. La question de la gouvernance des régions périphériques est d'ailleurs régulièrement soulevée comme étant un obstacle majeur au développement des communautés éloignées des centres urbains (Chiasson et Andrew, 2013; Gilbert, 2013; Leclerc et Chiasson, 2016). Par ailleurs, Gingras et Carrier (2006 : 372) mentionnent qu'il « n'y a pas nécessairement incompatibilité entre développement économique et social au sein de la restructuration de l'économie globale » puisque leurs résultats présentent un lien de corrélation entre la capacité d'innovation des coopératives forestières et leur capacité à générer la cohésion sociale dans leurs communautés.

Un ouvrage collectif sur la gouvernance locale des forêts publiques québécoises édité par Chiasson et Leclerc (2013) a été publié en contexte de transition vers le nouveau régime forestier. Les auteurs y adoptent une lecture de la gouvernance qui insiste sur son potentiel démocratique et interrogent les nouveaux modes de gouvernance du point de vue de leur apport au développement des localités et des régions. Un bilan nuancé se dégage en matière de contribution des initiatives de gouvernance locale en matière de développement.

Soulignons la contribution de Leclerc et Andrew (2013) qui s'intéresse aux tables de gestion intégrée des ressources, dites de première génération, mises en place avant l'adoption de LADTF. On y apprend que la gouvernance n'est pas inhérente aux tables, car les initiatives peuvent rester de simples réseaux (*just networks*), alors que d'autres peuvent arriver à se doter d'une capacité

de gouvernance (*governance networks*) (Parker, 2007) capable d'orienter les actions individuelles en fonction d'une conscience collective. En somme, l'ensemble des collaborateurs de l'ouvrage sont optimistes quant à l'avenir :

Nos analyses ont en effets 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 [...] 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 (Leclerc et Chiasson, 2013 : 246).

Bien que l'année de publication du livre soit postérieure à la sanction de la LADTF en 2010, la plupart des projets ont été menés avant ce changement de régime. Néanmoins, la contribution de Walter Gérard Amedzro St-Hilaire (2013) présente le cadre contextuel entourant le renouvellement des politiques de gestion forestière et documente les effets observés de l'implantation progressive des grandes lignes de la réforme sur la structure de la gouvernance au Québec (voir Annexe A pour le schéma proposé de la gouvernance forestière au Québec dans le cadre du nouveau régime forestier). Il convient d'ouvrir une parenthèse afin d'apporter quelques précisions sur ce schéma de gouvernance.

La structure régionale et locale de la nouvelle loi se répartit entre les directions régionales du ministère des Ressources naturelles et de la Faune<sup>9</sup>, les conférences régionales des élus (ci-après « CRÉ »), les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (ci-après « CRRNT ») et les TLGIRT. Les CRÉ sont des forums régionaux réunissant des élus locaux sur lesquels le gouvernement a décidé d'appuyer sa politique de développement régional. Plusieurs instances de concertation ont également été mises en place dans les régions afin de favoriser le dialogue et la collaboration dans le secteur forestier, notamment les CRRNT et les TLGIRT. Sous l'autorité des CRÉ, les CRRNT sont garantes du processus de participation et de règlement de différends et elles représentent des espaces où se discutent les grandes orientations et les enjeux régionaux. Représentant le plus fidèlement possible le profil de l'unité d'aménagement du milieu

---

<sup>9</sup> En 2014, le gouvernement de Philippe Couillard a introduit un nouveau partage des responsabilités ministérielles en créant un nouveau ministère s'occupant du dossier des forêts, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (ci-après « MFFP »), distinct du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN).

quant aux secteurs d'activité et aux intérêts (Desrosiers *et al.*, 2010), les TLGIRT, dont la mise en place a également été confiée aux CRÉ, 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 les objectifs locaux d'aménagement durable des forêts et de convenir des mesures d'harmonisation des usages<sup>10</sup>.

En 2014, le gouvernement de Philippe Couillard a procédé à l'abolition des CRÉ. La politique de développement régional du gouvernement passait maintenant aux mains de structures politiques locales : les municipalités locales et les municipalités régionales de comté (ci-après « MRC »). Les CRRNT, qui relevaient des CRÉ, ont-elles aussi été supprimées, signifiant de facto l'abandon de la planification du territoire public à l'échelle régionale. Les MRC ont également hérité de la responsabilité d'assurer le suivi et l'animation des TLGIRT, une responsabilité qui était assumée par les CRRNT. Pour Chiasson *et al.* (2020 : 43), les changements apportés par l'État à la politique régionale donnent lieu à une certaine réaffirmation de la logique sectorielle de la politique forestière.

Des publications plus actuelles se sont intéressées aux changements récents dans la gestion forestière, quoiqu'à travers différentes perspectives. Les travaux de Beaulieu *et al.* (2021) s'inscrivent dans une longue tradition de recherche sur le rôle des ressources naturelles dans l'économie canadienne (Grant et Mackintosh, 2015; Howlett et Brownsey, 2007; Innis, 1930) et cherchent à saisir le rôle contemporain de l'État québécois dans le secteur forestier. D'une part, ils témoignent d'une certaine ambivalence dans les grandes orientations des politiques publiques qui freine les capacités réelles de la grande majorité des intervenants régionaux de s'affranchir du paradigme forestier dominant Laplante (2010 : 5). D'autre part, concernant l'abolition des CRÉ et la fermeture subséquente des CRRNT, ils notent que « cette abolition signifie un certain retour à un style de politique ou les acteurs sectoriels traditionnels, le ministère ainsi que les industriels, reprennent un peu plus leur place traditionnelle dans la prise de décision, et ce au détriment surtout de la société civile des régions périphériques » (Beaulieu *et al.*, 2021 : 668).

---

<sup>10</sup> L.a.d.t.f., art. 55

Cette dernière conclusion est également partagée par Tardif *et al.* (2017), qui ont analysé la gestion des forêts sous l'angle de la participation publique au sein de deux structures de concertation, soit les TLGIRT et les CRRNT. En outre, ces auteurs rendent compte de la tension historique qui persiste entre la régionalisation par le haut, préconisée dans le projet technocratique du gouvernement avec la mise en place de structures uniformes à l'ensemble des régions, et la régionalisation par le bas, portée par un projet de prise en charge du développement par la société civile (Tardif *et al.*, 2017 : 68). À l'instar de Blais et Chiasson (2013) au sujet des normes environnementales à appliquer dans la gestion forestière, les auteurs avancent qu'une institutionnalisation par le bas permettrait de mieux arrimer les structures de participation publique aux besoins régionaux.

Les travaux de Kansa et Chiasson (2017) s'inscrivent dans la même veine. L'analyse est cette fois directement axée sur les responsabilités des CRÉ en matière de planification forestière, et les auteurs cherchent à voir dans quelle mesure la décentralisation régionale véhiculée par ces instances s'inscrit dans la littérature sur le passage du gouvernement vers la gouvernance. Les conclusions sont nuancées. S'il est vrai que les réformes ont en effet permis de mettre en place des institutions locales et régionales plus ouvertes à la concertation au sein d'une mixité d'acteurs, et de s'éloigner ainsi d'un modèle sectoriel de gestion forestière dominée par l'industrie forestière et l'État, le faible taux de participation de la population aux discussions sur le territoire forestier soulève la question de la distinction entre le citoyen « ordinaire » et le citoyen « expert » (Kansa et Chiasson, 2017 : 114). En outre, malgré le fait que la régionalisation n'a pas répondu à tous les espoirs en matière de gouvernance et de partage des pouvoirs, les auteurs se demandent si l'abolition des CRÉ et les autres réformes du gouvernement Couillard n'ont pas « jeté le bébé avec l'eau du bain ». Parallèlement, en adoptant une approche plus technique pour analyser le bilan de la gestion intégrée des ressources et du territoire (ci-après « GIRT ») au Québec, concept qui a fait son entrée dans les discussions sur la gestion des forêts publiques il y a plus de 30 ans, Bernard *et al.* (2020 : 96) insiste sur l'importance de la décentralisation des pouvoirs afin de garantir une « réelle approbation sociale » des plans d'aménagement intégré.

Depuis l'inclusion du concept de forêt de proximité dans la LADTF en 2010, il existe très peu de textes qui portent précisément sur cette notion et ses manifestations empiriques. C'est qu'il n'existe toujours pas de politique encadrant ce mode de gestion forestière. D'ailleurs, il n'existe toujours pas d'ententes formelles ayant une portée légale ou administrative sur le territoire québécois, alors que le gouvernement de proximité mis en place dans la MRC d'Abitibi-Ouest en est toujours au stade de projet-pilote (Roy, 2021).

Néanmoins, Bissonnette *et al.* (2020) montrent comment le « bricolage » institutionnel informel peut agir comme un vecteur d'innovation en foresterie communautaire : « ce sont plutôt les pratiques instaurées antérieurement qui déterminent les succès obtenus localement en matière de participation des collectivités à la gestion forestière » (p. 70). En comparaison, le cadre gouvernemental du régime existant « restreint l'espace institutionnel permettant de s'adapter et de répondre aux caractéristiques des contextes locaux, qui revêtent une importance majeure en foresterie communautaire » (p. 70-71). En outre, les dispositions formelles d'entente relatives à la gestion des ressources forestières ouvertes aux initiatives de gouvernance locale se résument souvent à des territoires de superficie restreinte qui limitent le développement des activités forestières (Bissonnette *et al.*, 2020 : 40; Bouthillier, 2014).

## Chapitre 2 – Évolution des régimes forestiers

Afin de mieux situer l'expérience des TLGIRT dans le contexte des récents changements aux structures de gouvernance des forêts québécoises, cette section propose d'abord un état de l'évolution des régimes forestiers du Québec. Notre lecture historique prendra comme base le découpage de Blais et Boucher (2013). Ces auteurs distinguent les régimes en fonction du mode de tenure de la forêt, des acteurs qui y participent et des paradigmes qui orientent l'exploitation de ces forêts. Cette lecture des régimes forestiers s'inscrit dans la continuité des travaux de Howlett (2001), qui souligne l'importance de tenir compte non seulement des orientations des politiques publiques (*policy paradigm*), mais aussi du mode de prise de décision des politiques (*policy style*). Le premier élément correspond à une compréhension de la forêt et de son exploitation (Chiasson *et al.*, 2018 : 19) ou en quelque sorte, à la raison d'être de la politique et à la définition de la problématique qu'elle cherche à adresser (Beaulieu *et al.*, 2021 : 659). Le mode de prise de décision fait quant à lui référence à la fois aux modalités décisionnelles et au degré de centralisation des réseaux qui participent à la prise de décision. Plus précisément, Howlett (2001 : 5) définit ainsi ce qu'il entend par régime de politiques publiques : « *Policy regime analysis attempts to capture the more-or-less long-term, quasi-permanent, social, political, economic, and culture arrangements that underlie government action.* ».

La lecture historique de Blais et Boucher (2013), qui voit le régime forestier comme un ensemble de règles étatiques encadrant les pratiques forestières, et comme étant indissociable d'un ensemble de rapports sociaux et politiques qui caractérisent aussi le régime, permet de mieux mettre en perspectives les critiques sociales des modes d'exploitation de la forêt publique québécoise (Desjardins et Monderie, 1999; Dubois, 2002; Otis, 2001) qui auront ultimement menées à l'adoption d'un nouveau régime forestier en 2013.

Il existe de nombreuses manières d'envisager le découpage historique de l'évolution des régimes forestiers québécois selon des approches socioéconomique (Barré et Rioux, 2012), axée sur les modes de tenure (Ross, 1995), en fonction des acteurs impliqués (Dubois, 2002), selon les modes d'exploitation (Cantin et Potvin, 1996), suivant les changements de paradigme dans la perception ou la représentation de la forêt publique (Blais, 1992) ou liée aux grands régimes d'accumulation

typiques du développement du capitalisme (Boucher, 2010b). À notre avis, la lecture de Blais et Boucher (2013) consiste en un amalgame de ces différentes tentatives et permet d'envisager l'évolution des régimes simultanément sous les angles des politiques publiques, de la régulation, de l'économie, de l'environnement, du travail, des rapports sociaux et de la gouvernance.

Blais et Boucher (2013) distinguent cinq régimes de politiques forestières québécoises : deux régimes d'exploitation forestière entre 1804 et 1870, et trois régimes de gestion forestière à partir de 1870. Nous terminons cette section en situant brièvement la LADTF dans le contexte de son adoption.

## **2.1 Le contrôle par les droits de coupe (1804-1849)**

La période qui précède le premier régime d'exploitation forestière est caractérisée par une absence quasi totale de modes de tenure, c'est-à-dire de politiques d'attribution des volumes de bois et de gestion du territoire (Messier et Leduc, 2004 : 12). En fait, avant le XIX<sup>e</sup> siècle, en matière de gouvernance territoriale, les régimes français et britannique successifs ne s'intéressaient que très peu au potentiel commercial du bois ; ils se contentaient de réserver certaines essences pour la construction des navires. Luc Bouthillier (1991, cité par Bélanger, 2009 : 63) a d'ailleurs intitulé cette première période : « *Réserves et laisser-faire* ».

Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, avec une exploitation de plus en plus intensive des terres de la Couronne, le besoin d'un appareil administratif de contrôle de la ressource se fait sentir. En 1826, le gouvernement colonial intervient pour la première fois directement avec une réglementation de l'exploitation forestière : la mise en place d'un système rudimentaire de licences de coupe du bois (Bouffard, 1921 : 29). Malgré cette action étatique, les premières années de l'exploitation forestière sur le territoire canadien se caractérisent par un laisser-faire généralisé sans qu'aucune autorité n'exerce un véritable contrôle sur l'utilisation de la forêt. Comme le souligne Lower (1973, cité par Blais et Boucher, 2013 : 39), « [...] *in practice, the Crown lands stood open to all comers.* »

## 2.2 La recherche de rentes et de revenus (1849-1870)

Le commerce du bois progresse régulièrement jusque dans les années 1850 et entraîne la mise en place de politiques forestières, afin d'assurer le contrôle du sol par l'État. En 1849, une première loi sur l'administration des bois et des forêts de la Couronne<sup>11</sup> est adoptée (Bouffard, 1921) et le commissaire des terres peut désormais procéder à l'attribution d'une concession forestière (encadré 1).

### Encadré 1

Les concessions forestières étaient des territoires publics affermés à des exploitants forestiers afin d'en extraire la matière ligneuse. En plus d'hériter des responsabilités de gestion des territoires octroyés, les concessionnaires jouissaient des droits exclusifs sur tout le bois des terres affermées (Bouffard, 1921 : 35). Les grandes compagnies forestières ont profité de ce régime au XX<sup>e</sup> siècle pour contrôler l'accès à la ressource (Barré et Rioux, 2012; Dubois, 2002). À partir de ce moment, l'État et l'industrie forment alors un bloc social hégémonique et s'accaparent toute la gestion des forêts, Boucher (2010b); Howlett et Rayner (2001) parlent d'une relation symbiotique entre ces acteurs. La logique d'exploitation des concessions ne sera pas sérieusement remise en question pendant plus de cent ans (Fréchette, 2009; Lortie, 1979).

Avec le régime des concessions, l'État délègue ses responsabilités de gestion du patrimoine forestier public aux firmes privées en échange de rentes. Bélanger (2009 : 64) va même jusqu'à affirmer que le système de gouvernance en place utilise « une part de *gouvernance non étatique et dirigée par le marché* »<sup>12</sup>; un marché dont les seules exigences sont de générer un maximum de profits et de créer un maximum d'emplois. Les interventions réglementaires de l'État en faveur de l'industrie forestière vont donc se multiplier durant cette période. Cette gestion de la ressource « ouvre grande les portes au pillage » (Blais et Chiasson, 2005 : 493-494), car à cette époque, la valeur d'une forêt ne se calcule qu'en fonction des revenus qu'elle peut rapporter.

En somme, comme le souligne Boucher (2010b : 2), « l'accumulation du capital s'étend progressivement à la fois sur les activités forestières et sur l'espace des ressources ». Le régime d'accumulation extensive du capital (Boyer, 2015) dans ce secteur « s'est établi au détriment des

---

<sup>11</sup> Vict. 12, chap. 30

<sup>12</sup> Les italiques proviennent du texte original.



petits entrepreneurs et transformateurs artisans du bois, mais également au détriment des agriculteurs, des communautés locales et des Premières Nations dont l'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques allait se rétrécir » (Boucher, 2010b : 2). Cette phase d'exploitation annonce la consolidation d'un bloc social dominant, formé de l'État et des grandes entreprises forestières, contrôlant l'usage et la gouverne de la forêt (Blais et Boucher, 2013 : 43).

## 2.3 La conservation et la foresterie scientifique (1870-1960)

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la consolidation du mouvement de conservation canadien entraînera un « changement en profondeur des attitudes envers la forêt [...] un mouvement général en Amérique qui va se traduire par une modification de la relation entre l'homme et son espace forestier » (Blais et Chiasson, 2005 : 494). Ainsi, au début des années 1900, diverses initiatives gouvernementales et privées, contribuent à conscientiser la population canadienne en « transform[ant] les sensibilités à l'égard de la forêt » (Hébert, 2006b : 188). Gillis et Roach (1986 : 41) notent d'ailleurs qu'à partir de cette période, une portion de l'industrie forestière canadienne restera toujours sympathisante envers le mouvement de conservation.

C'est à la suite de la tenue de la conférence de l'Association forestière américaine, en 1882, à Montréal, que l'on commence à prendre conscience du caractère épuisable de la ressource (encadré 2). Une première loi sur les réserves forestières est constituée en 1883, mais elle est abolie en 1886 en raison des pressions exercées par les partisans de la colonisation. Le Québec agit comme figure de proue dans la naissance de la sylviculture canadienne et de la gestion de la forêt; au congrès de l'Association forestière canadienne de

### Encadré 2

William Little et Henri-Gustave Joly de Lobtinière, des pionniers de la conservation de la forêt, deviennent des leaders du mouvement au Québec et proposent l'adoption de lois et de mesures visant à mieux conserver la forêt (Hébert, 2006b : 176). Joly de Lobtinière, 4<sup>e</sup> premier ministre du Québec (1878-1889) et premier président de l'Association forestière canadienne, a connu une longue carrière politique canadienne au cours de laquelle il s'est affiché comme un ardent défenseur du patrimoine forestier (Gadoury, 1998). William Little, premier vice-président de cette même association, a suivi les traces de son père James Little, qui était « peut-être le premier industriel du bois à s'orienter vers la conservation » (Hébert, 2006a : 16). Parmi les figures marquantes de ce mouvement de conservation, il convient également de nommer l'ancien directeur du HEC, l'économiste Esdras Minville (1942), qui citait la conservation du capital forestier et l'utilisation rationnelle de nos richesses forestières comme deux des principaux problèmes du caractère de pays forestier inhérent au Québec.

1908, on s'interroge sur la nécessité de constituer des réserves de bois, et de reboiser dans tout le Québec (Hébert, 2006b : 179). Dès 1917, le clergé qui favorisait jusqu'alors la colonisation présente un mandement officiel des évêques du Québec sur la protection des forêts (Hébert, 2006b : 193). Dans les années 1920, les tenants de la conservation dénoncent les coupes draconiennes de bois de pulpe qui causent la disparition des grands arbres dans certaines régions (Hébert, 2006b : 181).

Au même moment, la vague d'industrialisation qui déferle sur l'Amérique au tournant du XX<sup>e</sup> siècle entraînera la conversion de l'industrie forestière aux pâtes et papiers. La croissance de cette industrie sera d'une importance capitale pour le développement des périphéries québécoises puisque les grandes usines papetières nécessiteront de très larges bassins de main-d'œuvre (Charland, 1990; Girard, 1989; St-Hilaire, 1991). Toutefois, dans le cas de grands monopoles forestiers comme celui de la famille Price au Saguenay, on remarque que les populations locales deviennent rapidement dépendantes des activités forestières de ces groupes industriels (Dechène, 1968 : 39).

Un effet pervers des faveurs législatives accordées par l'État est donc la concentration de l'industrie forestière entre les mains de grands monopoles<sup>13</sup> et l'éloignement des populations de la gestion de leur milieu forestier (Blais et Boucher, 2013 : 41; Girard, 1989). Ces groupes industriels vont rapidement profiter de leur pouvoir politique grandissant pour influencer les autorités à adopter des lois et des règlements qui « 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 » (Blais et Boucher, 2013 : 42).

Le mode d'exploitation de la ressource propre à l'industrie des pâtes et papiers semble avoir joué un rôle important dans la mise en place du régime de conservation. Contrairement aux scieries transportables du XIX<sup>e</sup> siècle qui pouvaient poursuivre les essences recherchées partout au pays, les usines de pâtes et papiers sont fixes, et elles « se préoccupent uniquement de s'assurer d'un approvisionnement quantitatif plutôt que qualitatif, car elles peuvent utiliser des arbres de

---

<sup>13</sup> Notons cependant que Girard (1989) relativise l'établissement des grands monopoles durant cette période en démontrant que si la notion de monopole dans l'industrie forestière de l'époque s'applique au Saguenay-Lac-Saint-Jean, elle ne convient pas à la Côte-Nord.

n'importe quelle grandeur » (Blais, 1992 : 237). Ainsi, avec la création de services forestiers provinciaux, l'ouverture d'écoles de foresterie et une régulation plus serrée pour protéger les forêts et assurer une régénération naturelle, les gouvernements provinciaux de l'époque cherchaient à garantir à l'industrie papetière un accès durable à la matière ligneuse (Howlett et Rayner, 2001).

Conséquemment, un nouvel acteur qui allait acquérir progressivement de l'importance fait son apparition, l'ingénieur forestier. Le rôle de ces employés du gouvernement fédéral d'abord, puis des grandes entreprises forestières, concerne l'aménagement de la forêt et un certain contrôle des stocks à prélever pour assurer un rendement soutenu (Boucher, 2010b). On remarque donc que « le mouvement de conservation ne vise ni à ralentir ni à arrêter l'exploitation des ressources [...] », il s'agit plutôt d'influencer les décideurs « en vue de favoriser une plus grande efficacité technique et d'assurer une utilisation continue du bois dans l'avenir » (Blais et Boucher, 2013 : 45). Un rapport d'un comité de la Chambre des communes, était à l'époque très explicite à cet égard : « *Conservation does not mean non-use [...] development does not imply destruction or waste* » (Nelson, 1970 : 57).

C'est ainsi qu'un nouveau régime forestier fut adopté en 1934 qui assurait à la fois aux concessions forestières un caractère de continuité et permettait aux concessionnaires d'être « pratiquement l'unique responsable de la détermination du volume prélevé, de la stratégie de récolte, de l'aménagement et de la préservation de la ressource forestière » (Barré et Rioux, 2012 : 652). En fait, les politiques gouvernementales de conservation du début du XX<sup>e</sup> siècle ont constitué de puissants leviers du développement de l'industrie des pâtes et papiers et des groupes industriels qui en ont pris le contrôle. Toutefois, l'expansion accélérée de la capacité de production des usines, facilitée par le crédit octroyé par les grandes banques canadiennes de l'époque, a été secouée par le déséquilibre du marché nord-américain de papier journal. Dès les années 1920, l'industrie du papier est marquée par un processus de concentration, organisé par de grandes institutions financières : « Dans le contexte de la surcapacité de l'industrie nord-américaine, et des faibles prix qui en résultent, ces groupes financiers contrôlent le développement de cette industrie » (Barré et Rioux, 2012 : 652).

À partir des années 1950, malgré un essor considérable de l'industrie canadienne du papier journal, le secteur québécois du papier se heurte à la concurrence de l'industrie américaine du papier. Les grandes compagnies papetières maîtrisent toujours la gestion de vastes territoires publics et les entreprises de sciage, qui dépendent de l'approvisionnement des concessions forestières, se retrouvent dépendantes de l'industrie (Barré et Rioux, 2012 : 654). C'est à cette époque que les compagnies forestières se mettent à embaucher des ingénieurs forestiers afin de s'impliquer directement dans la gestion des travaux en forêts. Parallèlement, le développement des chantiers coopératifs au Québec marque une volonté pour les membres travailleurs de « prendre en main leur avenir en stimulant l'activité économique au sein de leur collectivité à partir des ressources disponibles, et ce, dans une perspective de pérennité de la forêt » (Gingras et Carrier, 2006 : 361). Cette professionnalisation du travail en forêt n'est pas étrangère à l'expansion du mouvement de syndicalisation dans ses rangs au milieu des années 1950 (Mercure, 1996 : 73), alors que les syndicats étaient présents dans la fabrication du papier depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle (Vanasse, 1986).

## **2.4 L'aménagement intégré (1960-1987)**

Après la Deuxième Guerre mondiale, le travail en forêt est en pleine mutation. L'adoption de plusieurs innovations technologiques liées à la mécanisation de la récolte du bois déclenche une série de changements profonds dans l'organisation technique de la production et l'organisation du travail, et dans la régulation contractuelle des rapports de travail (Mercure, 1996). Entre 1965 et 1975, le traditionnel bûcheron risquant sa vie dans les forêts québécoises avec sa hache et sa scie mécanique (Wilson, 1968) a perdu 91 % du volume de bois récolté aux mains des procédés mécanisés (Mercure, 1996 : 99). Il s'agissait d'une transformation nécessaire dans les méthodes de travail compte tenu de l'effritement progressif des sources traditionnelles de main-d'œuvre en forêt, face à la concurrence d'autres secteurs (Boucher, 2010b).

Au cours des années 1960, le secteur forestier n'a pas échappé à la vague de modernisation de l'État et l'atmosphère interventionniste qui ont secoué le Québec. Ce redéploiement étatique s'est traduit par une « prise en charge par l'État québécois de la gestion de la forêt publique » (Blais et Boucher, 2013 : 50). Les deux acteurs du bloc social qui présidait au maintien des régimes

forestiers antérieurs restent les mêmes, mais la configuration de leurs rapports et surtout leurs rôles respectifs se modifient nettement (Boucher, 2010b).

Au même moment, le monopole exercé par les grandes entreprises multinationales est remis en cause par d'autres demandeurs de matière ligneuse, les scieries notamment. Les coopératives forestières et l'idéologie qu'elles sous-tendent, portées principalement par Esdras Minville dans les années 1940, ont connu un succès, somme toute, éphémère (Laplante et Provost, 2010), mais leur impact aura pavé la voie pour des expériences de gouvernance locale contemporaines (voir par exemple Leclerc et Chiasson, 2016). À partir des années 1960, les populations locales commencent également à revendiquer un accès accru aux espaces forestiers et à leur valeur esthétique : « On parle de plus en plus des usages multiples ou d'aménagements intégrés » (Blais et Boucher, 2013 : 47). C'est d'ailleurs ce concept d'aménagement intégré des ressources (Bernard *et al.*, 2020), ainsi que la possibilité pour la population de contrôler l'aménagement de ses ressources qui sont au cœur du mouvement social *Les Opérations Dignités* (Robert, 1981) et de son équivalent en Abitibi-Témiscamingue (encadré 3). Dans une certaine mesure, l'État démontrait désormais une certaine ouverture à la consultation en permettant à la population de se faire entendre dans des audiences publiques (Boucher, 2010b).

### **Encadré 3**

À la fin des années 1960, le Bureau d'aménagement de l'Est-du-Québec (BAEQ), créé par le gouvernement provincial, entreprend de fermer plusieurs villages d'arrière-pays du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie qui vivent dans la pauvreté. Cette décision devait entraîner la relocalisation de 64 400 personnes dans les villes avoisinantes (Radio-Canada, 2012). En 1970, en réaction à la solution de délocalisation envisagée par le BAEQ et prônée par les gouvernements provincial et fédéral, plus d'une quarantaine de villages ruraux se mobilisent dans un mouvement populaire d'opposition, appelé les Opérations Dignité (Dionne, 1989 : 66).

Dans les années 1960, l'Abitibi-Témiscamingue vit une véritable saignée démographique. En réponse au gouvernement qui songe sérieusement à fermer certaines paroisses marginales, la région se mobilise dans les années 1970 et s'y oppose farouchement, par la voix de son Comité régional des paroisses marginales (L'observatoire de l'Abitibi-Témiscamingue, 2010). Cette opposition provient, entre autres, de travailleurs forestiers qui se sont dotés d'un plan de développement leur permettant d'exercer un meilleur contrôle sur l'exploitation des forêts communales (Mercier, 2002 : 23).

À la fin des années 1960, la situation a suffisamment évolué pour justifier une réforme législative : face à une demande croissante, l'industrie du sciage cherche des moyens d'assurer son

expansion, alors que les volumes de bois disponibles dans les concessions forestières des papetiers demeurent largement sous-utilisés. Déjà en 1970, l'État s'était donné de nouveaux moyens d'intervention en créant la société REXFOR pour récupérer et exploiter tout bois menacé de perte sur les terres publiques (Blais et Boucher, 2013 : 52). En 1974, le Gouvernement du Québec introduit dans la loi des mécanismes lui permettant de révoquer progressivement les concessions en échange d'une garantie d'approvisionnement et de créer les forêts domaniales (encadré 4) qui serviront à assurer les approvisionnements nécessaires à l'industrie du sciage (Duchesneau, 2004). Il rompt ainsi avec les principes d'une gestion de la ressource qui s'appuyait sur une législation vieille de près d'un siècle et qui n'avait subi jusqu'ici que peu de modifications (Paillé et Deffrasnes, 1988).

#### Encadré 4

Les forêts domaniales étaient des réserves forestières devant servir spécialement de réserves pour les besoins de l'industrie forestière. En 1974, le terme « réserves » est abandonné et le gouvernement devient gestionnaire de ces terres, sur lesquelles les concessionnaires n'ont plus de droit de coupe.

## 2.5 Le développement forestier durable et la gestion participative (depuis 1990)

Toutefois, la situation économique précaire des années 1980 a forcé l'État québécois à renoncer à ses prétentions d'assumer pleinement la gestion forestière. C'est dans cet esprit que le système des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (ci-après « CAAF ») (encadré 5) est mis en place dans la *Loi sur les forêts*<sup>14</sup> de 1986. À la base de ce nouveau régime, l'objectif du rendement soutenu (Bouthillier, 1991; Luckert et al., 2011) : « [...] *the idea that forests can be 'cropped' for industrial timber production on a continuous or 'managed' basis* »<sup>15</sup> (Howlett et Rayner, 2001 : 30).

#### Encadré 5

Le CAAF était à l'origine obligatoirement octroyé au propriétaire d'une usine de transformation du bois. Le propriétaire était autorisé à récolter un volume de bois déterminé, mais il devait réaliser les travaux sylvicoles nécessaires pour en maintenir sinon en augmenter la productivité (MFFP, 2004). Ce contrat couvrait une période de vingt-cinq ans, mais il était soumis à une révision tous les cinq ans.

Les industriels titulaires d'un CAAF devaient respecter certaines normes d'intervention pour protéger l'environnement forestier. La loi introduisait entre autres les obligations suivantes :

<sup>14</sup> Loi sur les forêts (L.R.C. (1985), ch. F-30)

<sup>15</sup> Les guillemets proviennent du texte original

respecter en tout temps la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu, remettre les sites en production après une récolte, respecter le milieu forestier et préserver les ressources qu'il renferme. Le contrat impose également au titulaire de transformer le bois dans une usine spécifique. Pour Howlett et Rayner (2001 : 28), ce régime représente une transition d'un modèle reposant sur une régénération naturelle vers un renouvellement plus artificiel, dont les utilisateurs sont principalement responsables. Cependant, ce que Blais et Boucher (2013 : 53) qualifient de révolutionnaire, c'est l'ouverture, à plus long terme, au processus de consultation. En effet, la population avait maintenant la possibilité de consulter les plans généraux d'aménagement préparés par les industriels forestiers et ces derniers avaient l'obligation de donner suite aux commentaires. Parallèlement, les ministères du Loisir, de la Chasse et de la Pêche, et de l'Énergie et des Ressources s'engagent dans des projets-pilotes visant à promouvoir la gestion intégrée des ressources (Bernard *et al.*, 2020 : 91).

Le nouveau mode de tenure et de gestion de la forêt ne correspondait cependant pas aux attentes d'une plus grande participation à l'exploitation et à la gestion forestière, car l'attribution des CAAF, assorties d'une garantie d'approvisionnement pendant 25 ans, continuait de favoriser les grandes compagnies papetières et les scieries. Il faudra attendre des modifications sérieuses au régime au début des années 1990 pour que des intervenants locaux se voient confier des CAAF en totalité ou en partie : « 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 » (Blais et Boucher, 2013 : 55). Le nouveau bloc social présidant au renouvellement du régime forestier québécois inclut désormais 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 l'influence des entreprises forestières capitalistes, toujours dominante, y a été relativisée (Blais et Boucher, 2013 : 55).

Jusqu'aux années 1990, la production de papier continue son expansion au Canada, mais elle devient de plus en plus dépendante du marché américain, alors que les États-Unis sont de moins en moins dépendants de leurs importations de papier (Barré et Rioux, 2012 : 655). Parallèlement, en raison de la récente intégration de l'industrie du sciage à celle du papier journal, une industrie du sciage à fort volume se développe à partir des années 1980. Avec la nouvelle loi sur les forêts

en 1986, le gouvernement privilégie « une stratégie d’approvisionnement liée à l’exploitation d’une usine, [et] oriente de ce fait la transformation du bois par la filière de sciage » (Barré et Rioux, 2012 : 656). Ainsi, la construction et la modernisation de plusieurs scieries dans les régions dites « ressources » aident à consolider ou à augmenter l’emploi local.

À partir des années 1990, l’industrie du papier journal fait face à la conjugaison de trois phénomènes : le plafonnement de la production canadienne, la poursuite de l’augmentation de la capacité de production des États-Unis et une diminution de la demande. Barré et Rioux (2012) avancent deux stratégies empruntées par l’industrie québécoise pour tenter de corriger ce déséquilibre : « l’une centrée sur la diminution de la capacité de production, accompagnée de mesures de réduction des coûts de fabrication, l’autre sur un repositionnement dans la fabrication de papiers d’impression commerciale » (p. 657). Cette dernière stratégie semblait prometteuse, mais l’intensification de la concurrence internationale, ainsi qu’un plafonnement rapide de ce marché au niveau nord-américain ont limité ses impacts. Les mouvements de fusions et d’acquisitions qui avaient été mises en œuvre par les grandes entreprises papetières se sont intensifiés après les années 1990. Cherchant à diminuer les coûts d’opération par des gains relatifs aux économies d’échelle, aux coûts associés à l’administration, à la logistique et au financement, les firmes poursuivent des stratégies de désinvestissements et de consolidations (Barré et Rioux, 2012 : 661). Ces démarches entraînent la fermeture de nombreuses usines.

Dans les années 2000, l’industrie québécoise du bois de sciage évolue dans un contexte défavorable. D’abord, un nouveau chapitre dans le conflit du bois d’œuvre avec les Américains entraîne une diminution notable des exportations canadiennes entre 2006 et 2015 (Moreau, 2016). Ensuite, la crise immobilière américaine de 2008 occasionne une forte baisse des prix et la fermeture de nombreuses scieries. Enfin, en raison de sa forte intégration à l’industrie du papier, le secteur du bois de sciage québécois est fortement touché par la diminution de la demande de papier journal (Barré et Rioux, 2012 : 658).

Au niveau des activités forestières, la mécanisation massive des procédés d’exploitation se poursuit au cours des années 1970. Les divisions forestières adoptent un modèle « industriel », caractérisé par une stratégie productiviste centrée sur l’internationalisation de la production et



des rigidités dans le système social de travail (Mercure, 1996). Toutefois, lorsque secouées par une diminution importante de la demande de papier en 1982, les entreprises forestières ont recours à ce que Mercure (1996) appelle *l'impartition flexible*, fondée « sur une stratégie d'impartition et sur une politique générale de flexibilité » (p. 189). Une nouvelle catégorie de travailleurs, le *propriétaire-salarié-artisan* devenu propriétaire des moyens de production, garde ses liens d'emploi et la sécurité d'emploi qui y sont rattachés, alors que la majorité des travailleurs forestiers sont exclus des divisions forestières. En outre, les machines multifonctionnelles utilisées dans la phase d'approvisionnement en matière ligneuse sont majoritairement la propriété d'entrepreneurs forestiers travaillant en sous-traitance pour les entreprises de transformation (Barré et Rioux, 2012 : 658).

Parallèlement, l'industrie du papier poursuit elle aussi diverses stratégies de flexibilisation de la main-d'œuvre et de l'organisation du travail afin de diminuer les coûts de main-d'œuvre en réduisant directement les effectifs, et d'améliorer le rendement par heures travaillées. En fait, aucun secteur de l'industrie des produits forestiers du Québec n'a été épargné par les pertes d'emploi entre 2001 et 2011. L'emploi total a reculé de 34 % au cours de cette décennie (Barré et Rioux, 2012 : 660).

Bien qu'il soit hasardeux de tenter d'identifier le moment précis du début de la crise forestière qui a secoué le Québec dans les années 2000, plusieurs reconnaissent que la diffusion du film documentaire *L'erreur boréale* de Richard Desjardins et Robert Monderie (1999) représente un moment charnière dans l'évolution des perceptions de la forêt québécoise (Barré et Rioux, 2012; Chiasson *et al.*, 2018; Chiasson *et al.*, 2020; Paré, 2017; Sandberg *et al.*, 2004). Le film a servi de catalyseur aux critiques sociales des modes d'exploitation de la forêt québécoise. Le synopsis offert par l'Office national du film à l'époque (cité par Paré, 2017 : 6) est clair quant aux préoccupations abordées et propose une réflexion collective quant à la gouvernance du patrimoine forestier :

Alors que le silence et l'ignorance règnent en maître sur nos forêts, et malgré le discours officiel qui nous assure que le patrimoine forestier demeurera intact, ce documentaire-choc soulève la question de la responsabilité collective devant la destruction d'un environnement unique au monde. La forêt boréale, cette importante richesse que l'on croyait inépuisable, est-elle réellement entre bonnes mains ?

L'enjeu réside dans le fait que l'utilisation des forêts québécoises ne se limite pas à la récolte de la matière ligneuse par les industriels et au commerce des produits forestiers traditionnels. Plus de 90 % du territoire forestier de la province appartient au domaine public et cette forêt constitue donc un bien collectif. Les Québécois sont fiers de cette richesse et souhaitent pouvoir continuer à profiter des multiples usages de la forêt. En plus de leur rôle environnemental dans le maintien de la biodiversité et comme habitat de nombreuses espèces animales, les forêts sont fréquentées par le public pour la subsistance, le travail, le commerce, le contact avec la nature, pour des fins récréatives ou pour des fins culturelles et spirituelles.

Propulsée par la diffusion du film documentaire, une critique sociale portant sur le mode d'exploitation de la forêt s'est largement répandue au sein de l'opinion publique. Dans la foulée de ces critiques qui refaisaient surface, la Vérificatrice générale du Québec concluait dans une enquête menée en 2002 : « que le ministère [des Ressources naturelles] n'est pas en mesure de déterminer s'il y a surévaluation de la possibilité forestière et, ce qui peut en découler, s'il y a surrécolte des bois de la forêt publique » (p. 69). Le gouvernement Charest a réagi en mettant sur pied la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (2004), communément appelée la Commission Coulombe, et les conclusions de cette commission appelèrent à une réforme en profondeur du régime forestier québécois. Notamment, les auteurs du rapport se rallient aux intervenants qui sont d'avis qu'il est temps de mettre en œuvre la gestion intégrée<sup>16</sup> et proposent que les massifs forestiers soient aménagés selon cette approche de gestion intégrée et régionalisée (Bernard *et al.*, 2020 : 92).

Déjà à compter de 2001, le gouvernement avait mis de l'avant la nécessité pour les bénéficiaires de permis d'exploitation forestière de mettre en place, à l'étape de la planification, des mécanismes permettant la conciliation avec les autres usagers et intérêts forestiers (propriétaires de pourvoiries et autres promoteurs récréotouristiques en forêt, municipalités, associations de chasse et pêche; acériculteurs, etc.). Des tables de gestion intégrée des ressources de première génération avaient donc été mises sur pied dans plusieurs régions du Québec afin de permettre

---

<sup>16</sup> « Outre les groupes de recherche, les groupes environnementaux et l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec, cette approche est notamment défendue par des industriels, tels que Abitibi Consolidated, surtout présente au Saguenay » (Coulombe *et al.*, 2004 : 231).

« aux organismes ayant divers intérêts forestiers locaux de participer à l'élaboration des plans d'aménagement, mais également de développer une gestion plus consensuelle des forêts locales » (Chiasson, Andrew, et al., 2006 : 562-563). Concrètement, les discussions devaient mener à des ententes d'harmonisation entre les acteurs industriels et les autres utilisateurs de la forêt (Pâquet et Deschênes, 2005).

C'est donc dans un contexte social tumultueux que l'État « reprend à sa charge les responsabilités relatives à la planification forestière intégrée et à la réalisation des activités d'aménagement forestier sur le territoire forestier du domaine de l'état » (MRN, 2013) en adoptant la LADTF.

## **2.6 Un nouveau régime forestier : *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (pleinement en vigueur depuis 2013)**

La mise en œuvre du nouveau régime forestier découle des réflexions, des échanges et des constats qui ont suivi la Commission Coulombe (Bernard *et al.*, 2020). Au cœur du nouveau régime se trouve l'aménagement écosystémique : « un aménagement qui consiste à assurer le maintien de la biodiversité et la viabilité des écosystèmes en diminuant les écarts entre la forêt aménagée et la forêt naturelle »<sup>17</sup>. Pour atteindre son objectif, et pour répondre aux préoccupations des communautés locales et régionales, ainsi que celles des peuples des Premières Nations, le nouveau régime propose notamment différentes mesures favorisant la participation locale et régionale à la gestion des forêts, et l'intégration de groupes historiquement exclus de la gouvernance forestière.

La gestion intégrée et régionalisée des ressources et du territoire a ainsi été institutionnalisée, notamment par l'implantation des CRRNT et des TLGIRT, ainsi que par la création de forêts de proximité. La mise en place des TLGIRT correspond en partie à la réponse gouvernementale à la recommandation 7.5 de la Commission Coulombe en matière de gestion intégrée des ressources (Coulombe *et al.*, 2004 : 211) :

Que le Gouvernement apporte les changements nécessaires pour établir, sur chaque unité d'aménagement forestier, un organisme de planification locale responsable de produire les plans d'aménagement forestier intégré (général et dynamique), de mener les consultations publiques,

---

<sup>17</sup> L.a.d.t.f., art. 4, al. 2.

de coordonner la réalisation des travaux et de voir à la certification des pratiques d'aménagement sur le territoire.

Avec l'adoption de LADTF en 2013, l'aménagement intégré se situe maintenant au cœur du régime forestier puisqu'il apparaît dans le premier article de la loi<sup>18</sup> :

1. La présente loi institue un régime forestier visant à :

[...]

2° assurer une gestion des ressources intégrée, régionalisée et 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.

Le nouveau régime introduit donc plusieurs changements idéologiques concernant la gouvernance des forêts publiques qui nécessitent la mise de l'avant d'une nouvelle perspective globale et plus inclusive.

---

<sup>18</sup> L.a.d.t.f., art. 1, al. 2.

## Chapitre 3 – Les TLGIRT et le passage « du gouvernement vers la gouvernance »

Il ne fait aucun doute que la stratégie de communication du gouvernement québécois visait à présenter le nouveau régime forestier comme une transition vers une « gouvernance renouvelée » du territoire forestier axée notamment sur la territorialisation de la ressource, la participation d'utilisateurs traditionnellement exclus de la gestion des forêts et la concertation (MRN, 2013). Cependant, certains auteurs avaient rapidement exprimé leur scepticisme quant à la portée réelle des initiatives portées par la LADTF (Laplante, 2010); Laplante a même qualifié les TLGIRT « d'instruments de mitigation » (communication personnelle. 21 février 2014).

Comme nous l'avons vu plus haut, le portrait de la gouvernance forestière au Québec a beaucoup changé depuis la mise en application de la LADTF (Beaulieu *et al.*, 2021; Bernard *et al.*, 2020; Bissonnette *et al.*, 2020; Kansa et Chiasson, 2017; Tardif *et al.*, 2017). Cette section s'inscrit dans la continuité des travaux de Leclerc et Andrew (2013) sur les tables de gestion intégrée des ressources de première génération et vise à déterminer si les TLGIRT sont véritablement des lieux propices pour l'émergence d'une gouvernance locale des forêts publiques.

Afin de mettre à l'épreuve l'hypothèse voulant que la mise en place des TLGIRT facilite le passage du gouvernement vers la gouvernance, nous retenons trois dimensions typiquement associées à la gouvernance : le brouillage des frontières, la participation et la collaboration verticale (Kansa et Chiasson, 2017). Le *brouillage des frontières* renvoie aux interactions entre l'État, le marché et la société civile (Le Galès, 1998), et favorise le partage des responsabilités, de l'information, de l'expertise et du pouvoir, et se traduisant notamment par le partenariat en plus de la concertation. La *participation* renvoie aux mécanismes formels ou informels qui caractérisent les pratiques horizontales inhérentes à la gouvernance participative. Enfin, la *collaboration verticale* renvoie à la nature des relations existant entre les différents paliers gouvernementaux, et se rapporte plus particulièrement aux nouveaux rapports de pouvoir issus des nouvelles interactions moins hiérarchiques et plus négociées entre ces différents niveaux de gouvernement. Selon Kansa

et Chiasson (2017 : 99), la collaboration verticale s'insère dans plusieurs dimensions de la littérature :

C'est toute la question de « congruence » entre les échelles ou les niveaux, ou encore de « coopération verticale » (coordination de plusieurs échelons territoriaux différents) (comme le soutiennent Saez *et al.*, 1997); d'« interdépendances entre niveaux de gouvernement » (Vion et Le Galès, 1998); de « réagencement des échelles » (Le Galès et Lorrain, 2003); ou de changements d'échelles (Brenner, 2003)<sup>19</sup>.

### 3.1 Le brouillage des frontières

La notion de brouillage des frontières est en lien avec les interdépendances qui existent entre l'État, le marché et la société civile. Selon Kansa et Chiasson (2017), la concertation et le partenariat peuvent être retenus comme des indicateurs concrets du dépassement des frontières entre les intervenants. La concertation, un processus de coordination reposant sur « l'engagement, volontaire des acteurs à participer à une démarche collective fondée sur une vision commune, des intérêts communs » (Bourque, 2008 : 6), véhicule l'idée du partage de l'information, de l'expertise, et de la mobilisation collective en vue de l'élaboration d'objectifs communs (Le Galès, 1998). En comparaison, le partenariat est beaucoup plus formel et suppose « un engagement contractuel à partager les responsabilités, à mettre en commun des ressources et à se diviser des tâches suite à une entente négociée » (Bourque, 2008 : 66). Autrement dit, le partenariat comporte un caractère d'obligation.

D'abord, les TLGIRT sont largement reconnues comme des instances de concertation, tant dans les documents gouvernementaux officiels (Bernier et Le Goff, 2018) que dans la littérature scientifique récente (Beaulieu *et al.*, 2021; Chiasson *et al.*, 2020; Tardif *et al.*, 2017), et même de manière indirecte dans la loi puisque les participants aux TLGIRT participent à l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré (ci-après « PAFI ») : « Cette planification se réalise dans le cadre d'un processus de concertation régionale et locale et se concrétise par la préparation de plans d'aménagement forestier intégré et de plans d'aménagement spéciaux »<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Les guillemets proviennent du texte original.

<sup>20</sup> L.a.d.t.f., art. 53, al. 1

En plus de leur rôle dans l'élaboration des PAFI, les intervenants aux tables ont hérité des responsabilités en matière d'harmonisation des usages. Avant l'entrée en vigueur du nouveau régime forestier, faisant suite aux recommandations de la Commission Coulombe, l'État obligeait les industriels à formaliser des ententes écrites avec les autres utilisateurs de la forêt afin de favoriser l'harmonisation des usages en forêt. Ces ententes ne sont toutefois plus valables dans le nouveau régime (Bernard *et al.*, 2020 : 93), et les mesures d'harmonisation ont maintenant pour objectif de répondre non seulement aux demandes provenant des participants à la TLGIRT, mais aussi à celles provenant des participants aux consultations publiques ou des communautés autochtones. On peut saisir une part de la complexité du nouveau régime dans la multiplication des exigences d'harmonisation (Bernard *et al.*, 2020 : 96, E3), qui s'élevaient à plus de 5 400 mesures pour concilier les différents usages du territoire entre 2013 et 2018 (MFFP, 2020a). Pour Kansa et Chiasson (2017 : 107), il ne fait aucun doute que les tables sont considérées comme des lieux de concertation pour l'harmonisation des usages dans l'objectif de traduire des visées communes dans les plans d'aménagement de la forêt, même si la participation d'acteurs portant des intérêts opposés complique la définition d'un projet commun (Leclerc et Andrew, 2013 : 136).

Or, selon les données recueillies par Bernard *et al.* (2020), la notion d'harmonisation semble se distinguer par rapport à l'intégration des enjeux soulevés par les TLGIRT en faisant référence aux ententes ciblées entre deux ou plusieurs acteurs pour répondre à un enjeu très précis, alors que l'intégration au sens de la GIR fait plutôt référence « à une prise en compte globale d'une ou plusieurs préoccupations partagées par un ou plusieurs acteurs qui pourra se matérialiser dans une orientation d'aménagement forestier, et ce, dans une perspective à long terme » (p. 97). En somme, une des responsabilités majeures des TLGIRT codifiées dans la LADTF, ne semble pas respecter certains principes fondamentaux de la concertation, notamment la participation à une démarche collective fondée sur une vision commune et des intérêts communs (Le Galès, 1998). Ce constat concorde avec les conclusions de Leclerc et Andrew (2013) au sujet des tables de gestion intégrée de première génération : alors que certaines tables arrivent à se doter d'une capacité de gouvernance en étant plus à même d'orienter les actions individuelles en fonction d'une conscience collective (Parker, 2007), d'autres semblent rester plus proches d'une logique de réseau.

L'hypothèse du passage du gouvernement vers la gouvernance dans la gestion des forêts au Québec repose en grande partie sur une intensification des collaborations horizontales entre les partenaires-clés du nouveau schéma de gouvernance forestière (Amedzro St-Hilaire et Chiasson, 2012 : 531). Dans ce schéma de gouvernance (voir Annexe A), la responsabilité de l'État s'est considérablement accrue, mais elle est désormais partagée avec les instances régionales et locales, parmi lesquelles figurent les TLGIRT. Cette horizontalité des réseaux suggère qu'aucune position dominante n'émerge des interactions (Mariotti, 2004) et que l'État ne se limite qu'à un rôle de pilotage et de guide, rejetant ainsi le recours au pouvoir de coercition ou l'usage de l'autorité gouvernementale (Stoker, 1998).

Comme le soulignent Kansa et Chiasson (2017 : 107), les TLGIRT ne détiennent officiellement qu'un rôle consultatif et c'est ultimement le bureau régional du ministère responsable des forêts qui a le dernier mot sur les PAFI et qui est responsable à terme de la nature des travaux réalisés sur le territoire. Les auteurs avancent que la reconnaissance des CRRNT et des TLGIRT en tant que lieux de concertation au-delà des frontières sectorielles dépend de leur capacité à réellement désenclaver la prise de décision et à favoriser une participation significative de la population. Or, les données recueillies par Chiasson *et al.* (2020 : 44) montrent que les rapports entre la direction générale et les participants aux TLGIRT sont variables et peuvent aller de la collaboration à la confrontation. Les entrevues révèlent un sentiment de déception partagé par plusieurs répondants qui pensaient pouvoir participer pleinement à la prise de décision, alors que cette dernière, en réalité et sur le terrain, reste fortement encadrée par la direction régionale.

Autrement dit, la prise de décision demeure entre les mains d'un acteur sectoriel traditionnel et Chiasson *et al.* (2020) concluent que « l'ouverture de la gouvernance vers des acteurs du territoire se fait difficilement » (p. 44). D'ailleurs, en réponse aux préoccupations des participants aux TLGIRT qui jugeaient que la notion floue de « prise en compte » allait donner un pouvoir important aux instances déconcentrées de l'État Lindsay-Fortin (2017), le MFFP a tenu à apporter des précisions à cet effet : « [l]a prise en compte des recommandations de la TLGIRT par le Ministère ne signifie pas qu'il les intègre systématiquement dans les PAFI » (Bernier et Le Goff, 2018). Ces conclusions font écho à l'analyse de Beaulieu *et al.* (2021 : 667) qui voient dans la décision de supprimer les CRÉ un éloignement d'un style de gestion publique axé sur des formes



de coordination et de concertation. Par exemple, un répondant à l'étude de Tardif *et al.* (2017 : 65) soutiennent que les représentants du ministère aux tables pouvaient parfois s'opposer à un consensus avec les industriels forestiers et l'ensemble des participants d'une table.

Il convient également de rappeler qu'en janvier 2014, une injonction interlocutoire de la Cour supérieure ordonnait la suspension de toute autorisation de récolte sur le mont Kaaikop dans les Laurentides, en raison de processus de consultation publique et de règlement de différends viciés. De façon sommaire, la décision fait valoir que les objectifs de transparence et de clarté de la loi n'ont pas été atteints par le processus de consultation publique et que le fonctionnement du comité responsable des règlements de différends était possiblement biaisé.

### **3.2 La participation**

La mise en place de tables de concertation de gestion intégrée comme les TLGIRT s'insère dans une vaste architecture de mécanismes de participation publique associés à la gestion forestière québécoise (Martineau-Delisle, 2013). Un des objectifs de ces tables et de « mettre en place une gestion participative dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégrés » (Amezro St-Hilaire, 2013 : 80). En outre, selon un guide des TLGIRT publié par le MFFP (Desrosiers *et al.*, 2010), le succès de la gestion intégrée des ressources et du territoire repose sur la compréhension et le respect de cinq principes : 1) la recherche d'un intérêt commun; 2) la représentativité et la concertation; 3) l'efficacité dans les moyens d'action; 4) la nécessité de résultats; et, 5) un processus décisionnel démocratique (Tardif *et al.*, 2017 : 62).

En général, les TLGIRT sont considérées comme étant adéquatement représentatives des intérêts forestiers et des différents usages de la forêt au sein des unités d'aménagement auxquelles elles sont rattachées (Kansa et Chiasson, 2017; Tardif *et al.*, 2017). Peut-être même trop aux yeux de certains qui semblent mécontents de la réduction de leur pôle d'influence dans le secteur forestier : « C'est le cas d'un représentant de compagnie forestière qui s'indigne du fait que les industriels aient la même représentativité à la table que des représentants des ornithologues (E6) » (Kansa et Chiasson, 2017 : 110). Cette vision des rapports de force au sein des tables pourrait notamment poser des problèmes de représentation inéquitable (Papadopoulos et Warin, 2007) si les décideurs politiques venaient à partager l'opinion de ce répondant. En

contrepartie, il ne fait aucun doute que la structure même de représentation aux TLGIRT renferme des enjeux de représentation d'intérêts (Fischer, 2012; Fung et Wright, 2001) opposant les représentants à leurs constituants sur des enjeux de pouvoir et d'asymétrie d'information.

Tardif *et al.* (2017) se sont intéressés notamment aux TLGIRT sous l'angle de la participation publique, mais dans le contexte de l'abolition des CRÉ. Avant cette refonte de la gouvernance régionale de la forêt en 2014, l'animation et la coordination des tables relevaient généralement des CRRNT, une instance de concertation régionale perçue positivement par la vaste majorité des intervenants régionaux de la forêt (Chiasson *et al.*, 2020; Kansa et Chiasson, 2017; Tardif *et al.*, 2017). Toutefois, divers participants ont reproché aux représentants du gouvernement leur rôle trop important dans le déroulement des activités des TLGIRT, lesquelles étaient soumises aux canevas et aux façons de faire du ministère en matière de consultation et de structuration des tables (Tardif *et al.*, 2017 : 65). Ce constat, en lien avec les enjeux de pouvoir décisionnel disproportionné aux mains de l'État, est en opposition avec les principes de la démocratie délibérative qui postule une relative égalité des pouvoirs entre les participants (Fung et Wright, 2001).

L'abolition des CRÉ, et la disparition des CRRNT qui l'accompagne, semble poser des obstacles à la participation publique au sein des TLGIRT. Tardif *et al.* (2017) rapportent que la plupart des intervenants doutent de la capacité et de la volonté des élus et des MRC à prendre le relais en matière de concertation régionale. Alors que les CRRNT pouvaient être perçues comme des organes rassembleurs pourvus d'un leadership nécessaire pour rassembler l'ensemble des acteurs du milieu (Bernard *et al.*, 2020; Kansa et Chiasson, 2017) et qu'elles détenaient une expertise éprouvée en matière de gestion des ressources naturelles (Beaulieu *et al.*, 2021), plusieurs intervenants avancent que les MRC ne disposent pas des outils ni des compétences nécessaires pour assurer leur nouveau rôle (Tardif *et al.*, 2017 : 66).

Puisque l'abolition des CRÉ s'inscrivait dans un objectif de contrôle des dépenses gouvernementales du gouvernement Couillard, certains craignent qu'il y ait maintenant moins d'argent disponible pour la concertation et le développement régional. Par ailleurs, le montant général pour la coordination des TLGIRT, les consultations publiques et la gestion des fonds

semble insuffisant pour inciter les MRC à en investir une partie dans des projets de portée régionale. Concrètement, des intervenants redoutent le retour en force d'un « chauvinisme local » ou un « esprit de clocher », qui avaient été contenus par les CRÉ, « car les élus n'avaient pas le choix de travailler ensemble sur divers dossiers régionaux et dans l'intérêt de la région plutôt que pour leur seule municipalité ou MRC » (Tardif *et al.*, 2017 : 66).

Quoi qu'il en soit, Tardif *et al.* (2017) soulignent que le maintien des TLGIRT malgré l'abolition des CRÉ et des CRRNT pourra assurer une certaine continuité, et une forme de résilience dans le processus de participation publique. En outre, certains y voient même une opportunité pour apporter des améliorations au fonctionnement des TLGIRT.

### **3.3 La collaboration verticale**

Nous nous appuyons principalement sur les travaux de Chiasson *et al.* (2020) pour rendre compte de la collaboration verticale sous l'angle du changement d'échelle dans la gouvernance forestière québécoise. Les auteurs notent que la création des CRRNT et des TLGIRT comme instances de concertation locales et régionales s'inscrit dans une logique de changement d'échelle programmée par la législation forestière du gouvernement québécois. En réunissant les multiples usagers de la forêt au sein de ces instances de concertation, l'objectif était de les faire converger vers une gestion plus intégrée des diverses ressources du territoire public (MRNF, 2008 : 23).

En attribuant des responsabilités en matière de planification aux CRRNT et aux TLGIRT, alors que ce travail de planification était essentiellement sous la responsabilité des industriels titulaires de permis de coupe, l'État entraînait un transfert de responsabilité significatif vers des instances régionales (Chiasson *et al.*, 2020 : 40). Les auteurs notent que le changement d'échelle forestière, caractérisé par une invitation aux élus locaux à dépasser le cadre municipal pour investir l'échelle régionale, n'offre pas nécessairement de garanties aux acteurs du territoire pour qu'ils puissent s'approprier ce cadre ou acquérir une capacité accrue de piloter le développement forestier. En outre, les entrevues qu'ils ont menées ont révélé que « les logiques sectorielles restaient bien présentes dans le cadre des CRRNT et des TLGIRT, de même que les difficultés pour les acteurs du territoire de se tailler une place dans cette gouvernance » (Chiasson *et al.*, 2020 : 41). Cet

argument est également mis de l'avant par Kansa et Chiasson (2017) qui soulignent que certains répondants ont une perception négative de la relation entre les CRRNT et les TLGIRT :

Ils y voient plutôt une relation de type *top-down* ou encore une relation de type bureaucratique » ou « administratif ». Le caractère hiérarchique se manifesterait sur les plans de la prise de décision, du choix des membres et des matières à débattre. « [L]es autres ont le contrôle sur les sujets discutés »<sup>21</sup> (p. 111).

Cela concorde avec nos constats concernant le brouillage des frontières. Par ailleurs, citant Booth (2010) et ses travaux sur la démocratie métropolitaine, Kansa et Chiasson (2017 : 112) rappellent les préoccupations de certains auteurs à l'égard des « modes de participation du public [qui] auraient tendance à consolider l'ordre politique en confirmant le pouvoir des élus locaux et des acteurs économiques plutôt que de renforcer celui des autres acteurs ».

C'est toutefois le deuxième changement d'échelle dans la gouvernance forestière québécoise qui rend compte de la situation actuelle. Pour Chiasson *et al.* (2020) l'abolition des CRÉ moins de dix ans après leur mise en place témoigne d'un changement de politique régionale et, avec la suppression des CRRNT, d'un abandon de facto de la planification du territoire public à l'échelle régionale. Cette fois, il s'agit d'une certaine réaffirmation de la logique sectorielle de la politique forestière. Les auteurs expliquent qu'avec l'abolition des CRRNT, les tables deviennent le principal relais de la politique forestière, mais elles offrent surtout un espace de participation aux différents usagers des forêts publiques, alors que les élus locaux, qui siégeaient auparavant sur les CRÉ, ne participent pas directement aux travaux des TLGIRT. Autrement dit, les préoccupations liées au développement des territoires risquent d'être éclipsées au profit d'enjeux liés à la cohabitation des usagers et des occupants (Chiasson *et al.*, 2020 : 43).

Par ailleurs, comme nous l'avons présenté plus haut, les rapports avec la direction régionale du ministère et les participants aux tables peuvent relever de la confrontation et s'inscrire dans une relation verticale hiérarchique, contraire aux principes de la gouvernance participative.

---

<sup>21</sup> Les guillemets et les italiques proviennent du texte original.

## Conclusion

Notre travail dirigé s'inscrit dans la littérature sur la gouvernance forestière québécoise et son impact sur le développement régional. Notre réflexion est née des préoccupations articulées par les acteurs régionaux et locaux quant à la gestion forestière et des réponses proposées par les régimes forestiers québécois. Malgré le déclin inévitable du secteur forestier, les forêts demeurent une avenue de développement économique importante pour de nombreuses communautés forestières, mais également une source de divertissement, de loisirs, de recueillement et d'activités économiques à plus petites échelles.

Les communautés rurales québécoises ont une longue histoire de revendications concernant la gouvernance locale des ressources et du territoire et, avec l'appui d'une population conscientisée par la diffusion de *l'Erreur boréale* (Desjardins et Monderie, 1999) et mobilisée dans l'objectif de se réappropriier le territoire forestier, leurs demandes ont finalement été prises en considération par l'État. L'adoption du plus récent régime forestier par le gouvernement québécois témoigne d'une volonté de répondre non seulement aux recommandations principales de la Commission Coulombe, mais aussi de rééquilibrer le pouvoir des régions dans la gouvernance forestière en s'éloignant de la logique sectorielle qui favorisait la mainmise de l'État et de l'industrie sur le territoire forestier.

Notre travail dirigé démontre que, s'il est vrai qu'une certaine décentralisation favorisant une gouvernance plus participative et démocratique a pu être observée, les récents changements au régime forestier marquent un retour vers une politique forestière davantage sectorielle. Les enjeux sont majeurs en matière de développement économique. Chiasson *et al.* (2020 : 48) suggèrent que le retour au local, poussé par l'abolition d'instances régionales qui étaient actives et dynamiques dans le schéma de gouvernance renouvelée de la LADTF, « va dans le sens d'une réaffirmation de la forêt et du développement régional comme autant de secteurs indépendants l'un de l'autre ». Beaulieu *et al.* (2021) notent que les actions du gouvernement Couillard ont occasionné une certaine fermeture des réseaux de prise de décision à l'échelle régionale et ont en partie contribué à un éloignement d'un État privilégiant l'innovation pour un retour vers une

mise en valeur de l'exportation de produits peu transformés. La gestion publique des forêts touche à la participation à la gouvernance, à la protection des territoires forestiers, à l'accès aux forêts, mais aussi au développement économique et au développement de l'emploi.

Ce travail dirigé montre que le passage du gouvernement vers la gouvernance était en cours lorsqu'il a été abruptement interrompu par l'abolition des CRÉ et des CRRNT d'une part, mais aussi par l'incertitude liée à la politique sur les forêts de proximité. Bien que la durée de vie des CRÉ ait été trop courte pour tirer des conclusions probantes de leur succès, il appert que le passage vers une gouvernance plus participative, plus inclusive, plus efficace et plus cohérente est possible, à condition que la volonté politique soit au rendez-vous.

## Références bibliographiques

- Abanda, F., Boucher, J. L., Bouthillier, L., & Chiasson, G. (2016). Du village forestier à la gouvernance locale : la persistance de l'aspiration à la participation. *Éditions Vie Économique*, 8(1).
- Ambus, L. (2016). Community Forestry in British Columbia. From a Movement to an Institution (chap. 6). Dans S. Teitelbaum (Éd.), *Community Forestry in Canada. Lessons from Policy and Practice* Vancouver : UBC Press.
- Amedzro St-Hilaire, W. (2013). Réforme des politiques forestières au Québec et dynamique interne des structures étatiques de gestion forestière. Dans G. Chiasson & É. Leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques? (chap. 2)* Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Amedzro St-Hilaire, W., & Chiasson, G. (2012). État et gouvernance des forêts au Québec. *Revue française d'administration publique*, 2(142), 517-532.
- Barré, P., & Rioux, C. (2012). L'industrie des produits forestiers au Québec: La crise d'un modèle socio-productif. *Recherches sociographiques*, LIII(3), 646-669.
- Beaudoin, J.-M., Bouthillier, L., Bulkan, J., Nelson, H., Trosper, R., & Wyatt, S. (2016). What does "First Nation deep roots in the forests" mean? Identification of principles and objectives for promoting forest-based development. *Canadian Journal of Forest Research*, 46, 508-519.
- Beaulieu, H., Chiasson, G., & Leclerc, É. (2021). Est-ce que l'on est sorti du bois? L'État québécois face au *staple* forestier. *Revue canadienne de science politique*, 54, 655-673.
- Beckley, T. M. (1998). Moving toward consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forests in Canada. *The Forestry Chronicle*, 74(5), 736-744.

- Bélanger, É. (2009). *La certification forestière et le renouvellement du régime forestier québécois. Un sondage en méthode-Q* [Université Laval]. Québec.
- Bellamy, R., & Palumbo, A. (2010). *From government to governance* : Routledge.
- Berkes, F., George, P., & Preston, R. J. (1991). Co-management: The evolution in theory and practice of joint administration of living sources. *Alternatives*, 18(2), 12-18.
- Bernard, A., Gélinas, N., & Bélanger, L. (2020). Bilan de la gestion intégrée des ressources et du territoire au Québec. *The Forestry Chronicle*, 96(2), 90-99.
- Bernier, S., & Le Goff, H. (2018). *Guide de la table local de gestion intégrée des ressources et du territoire : son rôle et son apport dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*. Québec
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2006). *Governance Stories*. London : Routledge.
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. *Public Administration*, 81(1), 1-17.
- Bissonnette, J.-F., Blouin, D., Bouthillier, L., & Teitelbaum, S. (2020). Vers des forêts de proximité en terres publiques? Le « bricolage » institutionnel comme vecteur d'innovation en foresterie communautaire au Québec, Canada. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 17(2), 52-77.
- Blais, R. (1992). *La technique et ses valeurs en milieu forestier canadien. Perspectives théoriques et historiques* [Université d'Ottawa]. Ottawa.
- Blais, R., & Boucher, J. L. (2013). Les temps des régimes forestiers au Québec (chap. 1). Dans G. Chiasson & É. Leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Blais, R., & Chiasson, G. (2005). L'écoumène forestier canadien : État, techniques et communautés-l'appropriation difficile du territoire. *Canadian Journal of Regional Science*, 28(3), 487-512.



- Blais, R., & Chiasson, G. (2013). Environnement et gouvernance locale des forêts : vers une institutionnalisation par le bas? (chap. 9). Dans G. Chiasson & É. Leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Blouin, D. (2021). *Un modèle de gouvernance forestière autochtone ancré au territoire : Analyse des conditions d'origine et du processus de cocréation dans le cas de la Nation micmac de Gespeg* [Thèse, Université Laval]. Québec.
- Booth, P. (2010). Community, Cooperation and Metropolitan Democracy. *Pôle Sud*, 32(1), 25-34.
- Boucher, J. L. (2010a). Évolution du régime forestier et crise forestière. Partie I : La dimension sociale de la crise. *Revue Vie Économique*, 2(1).
- Boucher, J. L. (2010b). Évolution du régime forestier et crise forestière. Partie II : Une crise qui n'en finit plus. *Revue Vie Économique*, 2(1).
- Bouffard, J. (1921). *Traité du domaine*. Québec : Imprimé par Le Soleil.
- Bourque, D. (2008). *Concertation et partenariat : Entre levier et piège du développement des communautés*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Bouthillier, L. (1991). *Le concept de rendement soutenu en foresterie dans un contexte nord-américain*. Université Laval]. Québec.
- Bouthillier, L. (2014). *Forêt communautaire : tentatives, échecs et perspectives* [Interview]. Société d'histoire forestière du Québec.
- Bouthillier, L., & Dionne, H. (1995). *La forêt à habiter : La notion de "forêt habitée" et ses critères de mise en oeuvre*. Ottawa.
- Boyer, R. (2015). III. Régimes d'accumulation et dynamique historique. Dans *Économie politique des capitalismes* (pp. 59-79) Paris : La Découverte.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan Institutional Reform and The Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), 297-324.

- Bullock, R., & Hannah, K. (2012). *Community forestry: Local values, conflict, and forest governance*. New York : Cambridge University Press.
- Bullock, R., & Lawler, J. (2015). Community forestry research in Canada: A bibliometric perspective. *Forest Policy and Economics*, 59, 47-55.
- Cantin, D., & Potvin, C. (1996). *L'utilisation durable des forêts québécoises. De l'exploitation à la protection*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval.
- Cashore, B., & Lawson, J. (2003). Comparing forest certification in the US Northeast and the Canadian Maritimes. *Canadian-American Public Policy*, 53.
- Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 6, 307-326.
- Charland, J. P. (1990). *Les pâtes et papiers au Québec, 1880-1980 : Technologies, travail et travailleurs*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture.
- Chiasson, G. (2013). Introduction. Dans G. Chiasson & É. Leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Chiasson, G., & Andrew, C. (2013). Les coopératives forestières ou les difficultés du développement « à la périphérie de la périphérie » (chap. 5) Dans G. Chiasson & É. Leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Chiasson, G., Andrew, C., & Leclerc, É. (2008). Territorialiser la gouvernance du développement : Réflexions à partir de deux territoires forestiers. *Canadian Journal of Regional Science*, 31(3), 489-506.
- Chiasson, G., Bernard, J.-P., & Charlebois, M. (2018). Le secteur forestier. Dans Y. Fournis, M.-J. Fortin, G. Brisson, G. Chiasson, & M.-C. Prémont (Éds.), *L'économie politique des*

*ressources naturelles au Québec : régimes de ressources et territoires dans trois secteurs*  
Québec : Presses de l'Université Laval.

Chiasson, G., Dauphin, A., Gauthier, M., Leblanc, P., Thibault, M., & Robitaille, M. (2010). *La crise forestière et son impact sur le développement des MRC Abitibi-Ouest et Vallée-de-la-Gatineau* [Rapport remis au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire].

Chiasson, G., & Leclerc, É. (2013). *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* Québec, Qc : Presses de l'Université du Québec.

Chiasson, G., Mévellec, A., Bouthillier, L., & Boucher, J. (2020). Gouvernance forestière et changement d'échelle : le rôle ambigu de l'État dans la mise en place d'instances régionales. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 17(2), 30-51.

Coulombe, G., Huot, J., Arsenault, J., Bauce, É., Bernard, J.-T., Bouchard, A., Liboiron, M. A., & Szaraz, G. (2004). *Rapport de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise*. du site du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs : <https://mffp.gouv.qc.ca/documents/forets/consultation/rapport-coulombe.pdf>

Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven : Yale University Press.

Dahl, R. A. (1994). A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, 109(1), 23-34.

Dechène, L. (1968). Les entreprises de William Price. *Histoire sociale/Social history*, 1(1), 16-52.

Desjardins, R., & Monderie, B. (1999). *L'erreur boréale* Office national du film du Canada.

Desrosiers, R., Lefebvre, S., Munoz, P., & Pâquet, J. (2010). *Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire : son application dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*. Québec

Dionne, h. (1989). Développement autonome du territoire local et planification décentralisée. *Revue canadienne des sciences régionales*, 12(1), 61-73.

- Dubois, P. (2002). *Les vrais maîtres de la forêt québécoise* (2e ed.). Montréal : Éditions Écosociété.
- Duchesneau, M. (2004). *Gestion de la forêt publique et modes d'allocation de la matière ligneuse avant 1986*. du site de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec : [https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique\\_v2/AffichageFichier.aspx?idf=25626](https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=25626)
- Duinker, P. N., Matakala, P. W., & Zhang, D. (1991). Community forestry and its implications for Northern Ontario. *The Forestry Chronicle*, 67(2), 131-135.
- Faure, A. (2005). La construction du sens plus que jamais en débats. Dans A. Faure & A.-C. Douillet (Éds.), *L'action publique et la question territoriale* Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.
- Finer, S. E. (1970). *Comparative Government*. London : Allen Lane.
- Fischer, F. (2012). Participatory Governance: From Theory To Practice. Dans D. Levi-Faur (Éd.), *The Oxford Handbook of Governance* Oxford : Oxford University Press.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven, CT : Yale University Press.
- Fréchette, A. (2009). La gouvernance forestière au Québec : le défi du changement institutionnel dans les systèmes socio-écologiques interdépendants [(Hors série 6)]. *VertigO*. Récupéré le 29 novembre 2013, de
- Friedmann, J. (2001). Intercity networks in a globalizing era. Dans A. Scott (Éd.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy* Oxford : Oxford University Press.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, 29(1), 5-41.
- Gadoury, M. (1998). *Sir Henri-Gustave Joly de Lotbinière : Visionnaire et promoteur de la conservation des forêts, au Québec, à la fin du XIXe siècle* [Mémoire, Université Laval].

- Gagnon, C., & Klein, J.-L. (1992). Partenariat, territoire et développement local: quels liens? Dans C. Gagnon & J.-L. Klein (Éds.), *Les partenaires du développement face au défi local Chicoutimi* : Université du Québec à Chicoutimi.
- Gaventa, J. (2002). Towards participatory governance. *Currents*, 29, 29-35.
- Gélinas, N., & Bouthillier, L. (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*, 49(137), 157-175.
- Genest, C. G. (2008). Les leçons de la crise forestière au Québec. De la mono-industrie de coupe au multiusage récréatif. Dans M. Sarrasin & B. Lequin (Éds.), *Tourisme et territoires forestiers. Vers de nouvelles perspectives de mise en valeur* Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Gilbert, A. (2013). Les territoires forestiers de l'ouest du Québec, entre centre et périphérie (chap. 3). Dans G. Chiasson & É. Leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Gillis, R. P., & Roach, T. R. (1986). *Lost initiatives : Canada's forest industries, forest policy and forest conservation*. New York : Greenwood.
- Gingras, P., & Carrier, M. (2006). Entre intégration économique et cohésion sociale : les coopératives forestières et le développement régional au Québec. *The Canadian Geographer / Le géographe canadien*, 50(3), 358-375.
- Girard, C. (1989). Histoire et région. L'industrie forestière du nord-est québécois : 1850-1930. *Histoire sociale/Social history*, XXII(43), 121-143.
- Vict. 12, chap. 30.
- Grant, H. M., & Mackintosh, W. A. (2015). *W. A. Mackintosh: The Life of Canadian Economist*. Montreal : McGill-Queen's University Press.

- Hayter, R. (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*, 93(3), 706-729.
- Hébert, Y. (2006a). Des pionniers de la conservation de la forêt. *Des forêts et des hommes*, (86), 14-18.
- Hébert, Y. (2006b). *Une histoire de l'écologie du Québec : les regards sur la nature, des origines à nos jours*. Montreal : GID.
- Heller, P. (2001). Moving the State: The Politics of Democratic Decentralisation in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics and Society*, 29(1), 131-163.
- Howlett, M. (2001). *Canadian forest policy : Adapting to change*. Toronto : University of Toronto Press.
- Howlett, M., & Brownsey, K. (2007). Introduction to Sepcial Issue on Canada's Staples Industries. *Canadian Political Science Review*, 1(1), 1-7.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2001). The business and government nexus : Principal elements and dynamics of the Canadian forest policy regime. Dans M. Howlett (Éd.), *Canadian forest policy : Adapting to change* (pp. 23-62) Toronto : University of Toronto Press.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2006). Globalization and governance capacity : Explaining divergence in National Forest Programs as instances of 'next-generation' regulations in Canada and Europe. *Governance*, 19(2), 251-275.
- Howlett, M., Rayner, J., & Tollefson, C. (2006). From government to governance in forest planning? Lessons from the case of the British Columbia Great Bear Rainforest initiative. *Forest Policy and Economics*, 11(5), 383-391.
- Innis, H. A. (1930). *The Fur Trade in Canada: An introduction to Canadian Economic History*. New Haven : Yale University Press.
- ISQ. (2016). *Le Québec chiffres en main*. Gouvernement du Québec: Institut de la statistique du Québec. Récupéré du site de la Banque de données des statistiques officielles sur le

Québec : [https://bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/multimedia/PB01600FR\\_qcem2016H00F00.pdf](https://bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/multimedia/PB01600FR_qcem2016H00F00.pdf)

ISQ. (2019). *Le Québec chiffres en main*. Gouvernement du Québec: Institut de la statistique du Québec. Récupéré du site de l'Institut de la statistique du Québec : <https://statistique.quebec.ca/fr/fichier/le-quebec-chiffres-en-main-edition-2019.pdf>

Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *Revue internationale des sciences sociales*, 155(mars), 31-49.

Juillet, L., & Andrew, C. (1999). Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale : Le cas de la ville d'Ottawa. *Économies et solidarités*, 30(4), 75-93.

Kansa, T., & Chiasson, G. (2017). La gouvernance dans un contexte de décentralisation « en action » : le cas de la régionalisation de la forêt en Ooutaouais. *Politique et Sociétés*, 36(1), 93-120.

Kjaer, A. M. (2011). Rhodes' contribution to governance theory: Praise, criticism and the future governance debate. *Public Administration*, 89(1), 101-113.

Kooiman, J. (1993). *Modern Governance*. London : Sage.

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Thousand Oaks, CA : SAGE.

Kooiman, J., & Van Vliet, M. (1993). Governance and public management. Dans J. Kooiman & M. Van Vliet (Éds.), *Managing public organizations* London : Sage.

Kooiman, J., & Van Vliet, M. (2000). Self-governance as a mode of societal governance. *Public management and international journal of research and theory*, 2(3), 359-378.

L'observatoire de l'Abitibi-Témiscamingue. (2010). *L'Abitibi-Témiscamingue à grands traits*. Récupéré [http://www.observat.qc.ca/documents/publication/at\\_grands\\_traits\\_2010.pdf](http://www.observat.qc.ca/documents/publication/at_grands_traits_2010.pdf)

Laplante, R. (2010). Forêt de proximité et nouveau régime forestier : occasion ratée, rendez-vous reporté. *Revue Vie Économique*, 2(1).

- Laplante, R., & Provost, C. (2010). *Le cas de Champneuf et l'émergence de la notion de forêt de proximité*. du site de l'Institut de recherche en économie contemporaine : <https://irec.quebec/ressources/publications/foratdeproximiteetnouveau regimeforestier09101.pdf>
- Lapointe, P.-A. (2010). Un autre modèle d'analyse de la sortie de crise de l'industrie forestière au Québec. *Revue Vie Économique*, 2(1).
- Le Galès, P. (1998). Régulation, gouvernance et territoire. Dans J. Commaille & B. Jobert (Éds.), *Les métamorphoses de la régulation politique* Paris : LGDI.
- Le Galès, P. (2019). Gouvernance. Dans L. Bousaguet (Éd.), *Dictionnaire des politiques publiques. 5e éditions entièrement revue et corrigée* (pp. 297-305) Paris : Presses de Sciences Po.
- Le Galès, P., & Lorrain, D. (2003). Gouverner les très grandes métropoles. *Revue française d'administration publique*, 3(107), 305-317.
- Leclerc, É., & Andrew, C. (2013). Les tables de concertation de gestion intégrée des ressources forestières Est-ce que les GIR gouvernent? (chap. 4). Dans G. Chiasson & É. leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Leclerc, É., & Chiasson, G. (2013). Conclusion. Dans G. Chiasson & É. Leclerc (Éds.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises. Une avenue de développement des régions périphériques?* Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
- Leclerc, É., & Chiasson, G. (2016). Community Forestry and Local Development at the Periphery: Four Cases from Western Quebec (chap. 9). Dans S. Teitelbaum (Éd.), *Community Forestry in Canada. Lessons from Policy and Practice* Vancouver : UBC Press.
- Lecomte, N., Martineau-Delisle, C., & Nadeau, S. (2005). Participatory requirements in forest management planning in Eastern Canada : A temporal and interprovincial perspective. *The Forestry Chronicle*, 81(3), 398-402.



- Lindsay-Fortin, F. (2017). *Gouvernance territoriale et tables de gestion intégrée des ressources et du territoire : analyse du discours des acteurs de la Capitale-Nationale* [Mémoire, Université Laval]. Québec.
- Lortie, M. (1979). Les grands traits de l'histoire forestière. *La revue forestière française*, 31(Spécial : La forêt au Québec), 22-27.
- Lower, A. R. M. (1973). *Great Britain's woodyard : British America and the timber trade, 1763-1867*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Luckert, M. K., Haley, D., & Hoberg, G. (2011). *Policies for sustainably managing Canada's forests: Tenure, stumpage fees, and forest practices*. Vancouver : University of British-Columbia Press.
- Mariotti, F. (2004). Entreprise et gouvernement : à l'épreuve des réseaux. *Revue française de sociologie*, 45(4), 711-737.
- Martineau-Delisle, C. (2013). *La participation publique et la gestion des forêts au Québec : Changement de gouvernance, impacts des pratiques et profil des participants* [Thèse, Université Laval]. Québec.
- Mayntz, R. (1993). Governing Failures and the Problem of Governability. Dans J. Kooiman (Éd.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions* London : Sage.
- Melo, M. A., & Baiocchi, G. (2006). Deliberative democracy and local governance: Towards a new agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 587-600.
- Mercier, M. (2002). *Forêt habitée et développement durable : le cas d'un parc expérimental de la nordicité à Ville de La Baie* [Mémoire, Université du Québec à Chicoutimi].
- Mercure, D. (1996). *Le travail déraciné. L'impartition flexible dans la dynamique sociale des entreprises forestières au Québec*. Montréal : Boréal.
- Messier, C., & Leduc, A. (2004). *Éléments de comparaison des politiques et normes d'aménagement forestier entre le Québec, différentes provinces canadiennes, quelques États américains et la Finlande*. du site de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du

Québec :  
[https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique\\_v2/AffichageFichier.aspx?idf=38036](https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=38036)

MFFP. (2004). *Le régime forestier québécois*. Gouvernement du Québec: Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP). Récupéré du site du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs : <https://mffp.gouv.qc.ca/documents/forets/comprendre/regime-forestier.pdf>

MFFP. (2015). *Forêts de proximité. Orientations ministérielles sur la mise en œuvre*. Gouvernement du Québec: Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP). Récupéré du site du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs : <http://www.mffp.gouv.qc.ca/forets/gestion/pdf/forets-proximite.pdf>

MFFP. (2019). *Importance du secteur forestier dans le développement économique des municipalités et des régions*. Gouvernement du Québec: Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP). Récupéré du site du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs : [https://mffp.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/Etude\\_municipalites\\_2019.pdf](https://mffp.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/Etude_municipalites_2019.pdf)

MFFP. (2020a). *Bilan quinquennal de l'aménagement durable des forêts 2013-2018*. : Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs.

MFFP. (2020b). *Chiffres-clés du Québec forestier*. Gouvernement du Québec: Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP). Récupéré du site du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs : <https://mffp.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/chiffres-cles.pdf>

Minville, E. (1942). La forêt. Dans E. Minville (Éd.), *Notre milieu. Aperçu général de la province de Québec* (pp. 443) Montréal : Les Éditions Fides.

Moreau, A. (2016). *Les coûts économiques du protectionnisme: le cas du bois d'oeuvre* : Institut économique de Montréal.

MRN. (2013). *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier - une gouvernance renouvelée*. Gouvernement du Québec: Ministère des Ressources naturelles (MRN). Récupéré du site du Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs :

<http://www.mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/comprendre/fiche-loi-amenagement-durable.pdf>

- MRNF. (2008). *La forêt, pour construire le Québec de demain. Livre vert*. Gouvernement du Québec: Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF).
- Nadeau, S., & Teitelbaum, S. (2016). Community Forestry in Quebec: A Search for Alternative Forest Governance Models (chap. 3). Dans S. Teitelbaum (Éd.), *Community forestry in Canada. Lessons from policy and practice* Vancouver : UBC Press.
- Nelson, J. G. (1970). *Canadian parks in perspective*. Montréal.
- Osmani, S. R. (2001). Participatory Governance and Poverty Reduction. Dans A. Grinspun (Éd.), *Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies* New York : UNDP.
- Osmont, A. (1998). La "gouvernance" : concept mou, politique ferme. *Les annales de la recherche urbaine*, 80(1), 19-26.
- Otis, L. (2001). *Une forêt pour vivre*. Boisbriand, Qc : Éditions de la pleine lune.
- Paillé, G. G., & Deffrasnes, R. (1988). Le nouveau régime forestier du Québec. *The Forestry Chronicle*, 64(1), 3-8.
- Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory, and deliberative procedures in policy-making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445-472.
- Pâquet, J., & Deschênes, L. (2005). *Lignes directrices pour la mise en oeuvre des objectifs visant le maintien de la qualité des paysages et l'harmonisation des usages*. Québec
- Paré, I. (2017). Les représentations sociales pour cerner l'évolution des conceptions de la forêt québécoise : une analyse autour du documentaire *L'erreur boréale*. *VertigO*, 17(1).
- Parker, R. (2007). Networked governance or just networks? Local governance of the knowledge economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden). *Political Studies*, 55(1), 113-132.
- Radio-Canada. (2012). *Les Opérations Dignité* Radio-Canada.

- Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham : Open University Press.
- Rivard, L. (2012). *Exemples de pratiques forestières s'insérant dans le concept de la forêt habitée à travers l'histoire de la foresterie au Québec de 1608 à aujourd'hui* [Mémoire, Université de Moncton]. Moncton, NB.
- Robert, L. (1981). Les Opérations Dignité, à l'origine d'un mouvement populaire dans l'Est du Québec. Dans A. G. Gagnon (Éd.), *Les Opérations Dignité : naissance d'un mouvement social dans l'Est du Québec* (pp. 91-106) Ottawa : Université Carleton.
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, Order and Change in World Politics. Dans J. N. Rosenau & E.-O. Czempiel (Éds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (pp. 1-30) Cambridge : Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, 1(1), 13-43.
- Ross, M. M. (1995). *Forest Management in Canada*. Calgary : Canadian Institute of Resources Law.
- Roy, G. (2021). Des forêts de proximité partout au Québec. *Le Quotidien numérique*.
- Saez, G., Leresche, J.-P., & Bassand, M. (1997). *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière : action publique territoriale*. Paris, Montréal : L'Harmattan.
- Sandberg, A., Houde, N., & Lavoie, P. (2004). Beyond L'Erreur boréale: The forest industry, environmentalism and image production in Québec, Canada. *Politics of forests. Northern forest-industrial regimes in the age of globalization*, 63-83.
- Sassen, S. (2001). *The Global City : New York, London, Tokyo*. Princeton : Princeton University Press.

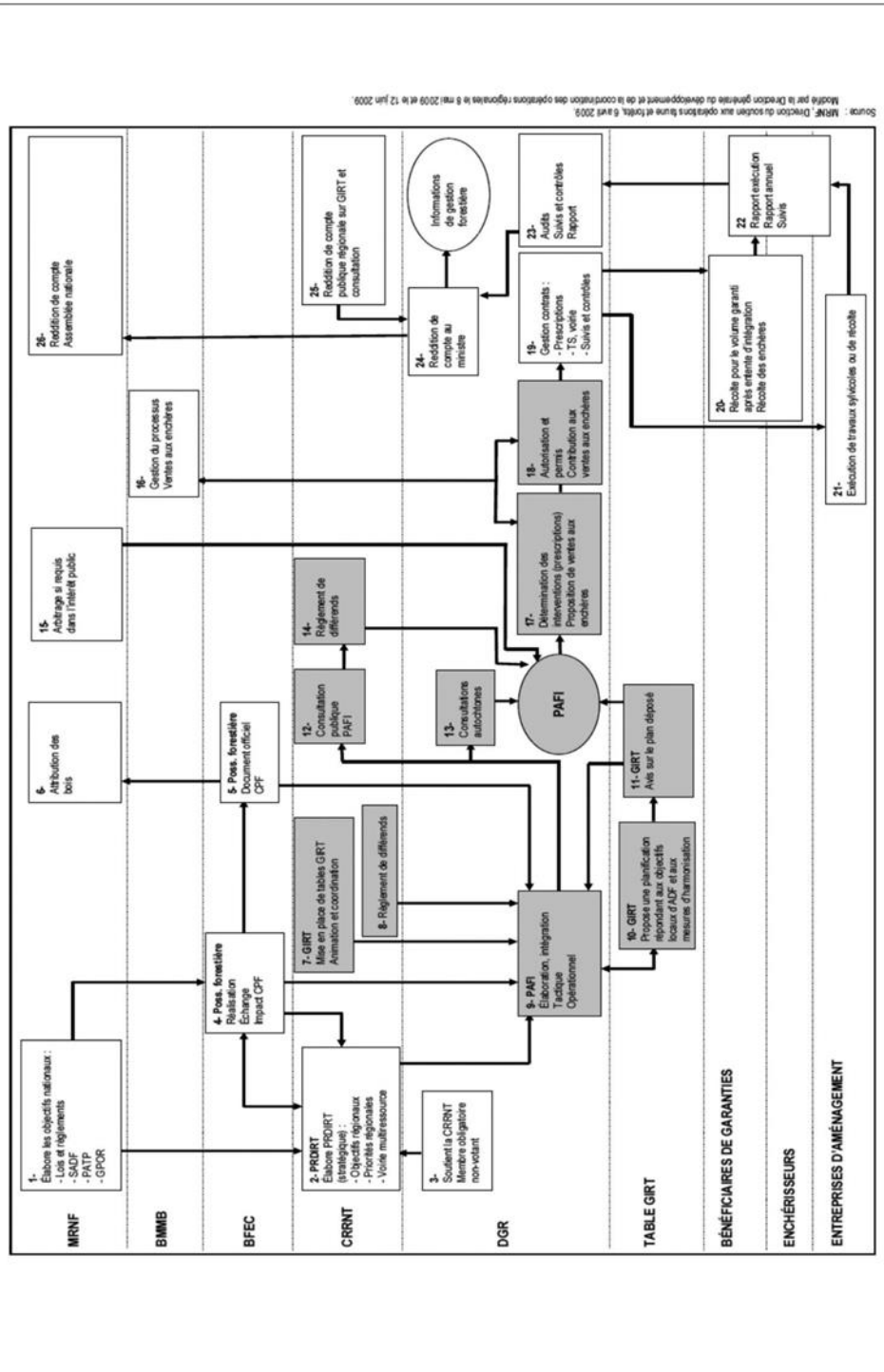
- Schepper, B., & Bégin, A. (2020). *Portrait de l'industrie forestière au Québec : une industrie qui a besoin de l'État*. du site de l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques : [https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Forets\\_WEB.pdf](https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Forets_WEB.pdf)
- Smismans, S. (2008). New Modes of Governance and the Participatory Myth. *West European Politics*, 31(5), 874-895.
- St-Hilaire, M. (1991). La formation des populations urbaines du Québec : le cas du Saguenay aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. *Cahiers québécois de démographie*, 20(1), 1-36.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Tardif, J., Bissonnette, J.-F., & Dupras, J. (2017). La participation publique dans la gestion des forêts du Québec : Réorganisation de la concertation régionale dans un contexte institutionnel en transition. *The Forestry Chronicle*, 93(1), 58-70.
- Teitelbaum, S. (2016a). *Community forestry in Canada. Lessons from policy and practice*. Vancouver : UBC Press.
- Teitelbaum, S. (2016b). Introduction: A Shared Framework for the Analysis of Community Forestry in Canada. Dans S. Teitelbaum (Éd.), *Community Forestry in Canada. Lessons from Policy and Practice* Vancouver : UBC Press.
- Teitelbaum, S., Beckley, T. M., & Nadeau, S. (2006). A national portrait of community forestry on public land in Canada. *The Forestry Chronicle*, 82(3), 416-428.
- Thuot, J.-F. (1998). *La fin de la représentation et les formes contemporaines de la démocratie*. Montréal : Nota Bene.
- Vanasse, G. (1986). *Histoire de la Fédération des travailleurs du papier et de la forêt. Tome 1. 1907-1958*. Montréal : Éditions Saint-Martin.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires*. Paris : Presses universitaires de France.

Vérificateur général du Québec. (2002). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*.  
*Tome II*. Québec

Vion, A., & Le Galès, P. (1998). Politique culturelle et gouvernance urbaine : L'exemple de Rennes.  
*Politiques et management public*, 16(1), 1-34.

Wilson, E. (1968). Through Canadian wilds : Three sketches of early forestry in Quebec by Ellwood  
Wilson. *Forest History*, 11(4), 16-25.

# Annexe A



**Fig. 1.** Schéma de la gouvernance des forêts dans le cadre du nouveau régime forestier  
**Légende:** MRNF: Ministère des Ressources naturelles et de la Faune; BMMB: Bureau de mise en marché des bois; BFEC: Bureau du forestier en chef; DGR: Direction générale régionale. Pour une présentation plus détaillée des rôles et responsabilités de chacun des acteurs présents sur le schéma, voir MRNF (2013) et St-Hilaire (2013, 76-83). Source: MRNF, Direction de soutien aux opérations faune et forêts, 6 avril 2009. Modifié par la direction générale du développement et de la coordination des opérations régionales le 8 mai 2009 et le 12 juin 2009.