



Université de Montréal

Portée et limites de la participation délibérative: Le cas de la Commission d'étude sur  
la gestion de la forêt publique québécoise

par  
Julie Hagan

Département de sociologie  
Faculté des Arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade  
de Maître ès Sciences (M.Sc.) en sociologie

Avril 2010

© Julie Hagan, 2010

IDENTIFICATION DU JURY

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Ce mémoire intitulé :  
Portée et limites de la participation délibérative: Le cas de la Commission d'étude sur  
la gestion de la forêt publique québécoise

présenté par :  
Julie Hagan

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Deena White  
président-rapporteur

Pierre Hamel  
directeur de recherche

Louis Guay  
membre du jury

## **Sommaire**

Ce mémoire de maîtrise s'intéresse à la portée et aux limites de la participation publique à la gestion des ressources naturelles. Plus spécifiquement, une étude du cas de la Commission Coulombe est réalisée afin de déterminer, d'une part, dans quelle mesure la participation délibérative a favorisé l'émergence de nouveaux discours et quels ont été ses effets politiques, d'autre part. L'argumentation se fonde sur une approche discursive-institutionnelle et, plus précisément, sur la notion d'arrangement politique développé par Bas Arts et Pieter Leroy.

L'étude de la Commission Coulombe révèle que la participation délibérative a permis de renforcer la légitimité des institutions étatiques, elle a encouragé l'émergence de préoccupations et de notions nouvelles, elle a eu des effets sur l'élaboration des règles, des politiques et des programmes et a permis une certaine redéfinition des rapports de pouvoirs entre les acteurs du régime forestier québécois. Ses effets sont cependant ambivalents en termes de démocratisation de la gestion publique. Les pouvoirs publics ont utilisé la Commission pour rétablir leur crédibilité, justifier des décisions impopulaires et faire avancer les grandes orientations du gouvernement. De plus, les acteurs qui ont acquis le plus de pouvoir et les enjeux qui ont émergés de façon la plus marquée sont ceux qui étaient favorisés par le contexte politique de modernisation de l'État québécois.

Mots-clés : gouvernance, participation publique, gestion forestière, délibération, controverse, discours, institutions.

**Abstract**

This master's thesis addresses the scope and limits of public participation in the management of natural resources. More precisely, a case study of the Commission Coulombe is made to determine, on one hand, how deliberative participation has encouraged the emergence of new discourses and what the political effects of this recognition were. The theoretical approach underlying the argument made in this dissertation is both discursive and institutional. It is based on Bas Arts and Pieter Leroy's "political arrangement" notion.

The analysis of the Coulombe Commission reveals that deliberative participation reinforced the legitimacy of state institutions, encouraged the emergence of new concerns and concepts, had effects on the elaboration of rules, policies and programs and fostered – to an extent – a redefinition of the power relations among the actors of Québec's forest regime. However, its effects on the democratization of public management remain limited. Government officials made use of the Coulombe Commission to reestablish their credibility, to justify unpopular decisions and push forward the principal orientations of their government. Furthermore, the social actors who gained the most power and the issues who became prominent are those who were advantaged by Québec's political agenda of state modernization.

Keywords: governance, public participation, forest management, deliberation, controversy, discourses, institutions.

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Introduction .....   | 11 |
| Chapitre 1 : Problématique et cadre théorique.....                           | 15 |
| 1.1 Transformation de l'action publique.....                                 | 15 |
| 1.1.1 Redéfinition des rapports entre les acteurs et les institutions.....   | 16 |
| 1.1.2 La participation publique et la gouvernance .....                      | 17 |
| 1.2 Principaux enjeux théoriques de la participation délibérative .....      | 19 |
| 1.2.1 Visées normatives de la participation délibérative .....               | 20 |
| 1.2.2 Participation délibérative et rapports de pouvoir .....                | 22 |
| 1.2.3 Ambivalence et effets politiques de la participation délibérative..... | 23 |
| 1.4 Question de recherche et hypothèse.....                                  | 25 |
| 1.5 Le cas de la Commission Coulombe.....                                    | 26 |
| 1.6 L'approche préconisée : L'analyse discursive-institutionnelle.....       | 26 |
| 1.6.1 Les analyses discursives .....   | 26 |
| 1.6.2 Les analyses néo-institutionnelles .....                               | 27 |
| 1.6.3 Cadre conceptuel: L'arrangement politique .....                        | 29 |
| 1.7 Conclusion.....  | 30 |
| Chapitre 2 : Méthodologie .....  | 31 |
| 2.1 La Commission Coulombe : frontières du cas .....                         | 31 |
| 2.2 L'étude de cas .....   | 33 |
| 2.2.1 Données secondaires : Mémoires et publications gouvernementales .....  | 34 |
| 2.2.2 Données primaires : Les entretiens semi-directifs .....                | 36 |
| 2.3 Cadre conceptuel : L'arrangement politique.....                          | 37 |
| 2.3.1 Discours et coalitions discursives .....                               | 38 |
| 2.3.2 Pouvoir discursif et pouvoir décisionnel.....                          | 41 |
| 2.3.3 Règles formelles et informelles .....                                  | 42 |
| 2.4 Rappel des questions et objectifs de la recherche .....                  | 42 |
| 2.5 Démarche de l'analyse.....   | 43 |
| 2.5.1 Démarche exploratoire .....  | 43 |
| 2.5.2 L'analyse discursive des documents .....                               | 43 |
| 2.6 Conclusion.....  | 45 |

|   |    |
|---|----|
| Chapitre 3 : L'émergence du débat public sur la gestion de la forêt .....       | 46 |
| 3.1 La gestion de la forêt comme problème public.....                           | 46 |
| 3.1.1 Richard Desjardins, lanceur d'alerte.....                                 | 47 |
| 3.1.2 Débat et stratégies rhétoriques.....                                      | 48 |
| 3.1.3 Débat public et crise de légitimité.....                                  | 50 |
| 3.2 Évolution de la participation publique à la gestion de la forêt.....        | 51 |
| 3.2.1 1986-2001 : Le début du recours à la participation publique .....         | 51 |
| 3.2.2 2001-2004 : L'intensification du recours à la participation .....         | 53 |
| 3.3 La Commission Coulombe : présentation du cas.....                           | 55 |
| 3.3.1 Le rôle des commissaires .....  | 56 |
| 3.3.2 Les modalités de consultation .....                                       | 57 |
| 3.4 Principaux enjeux de la Commission Coulombe .....                           | 59 |
| 3.5 Aperçu des principales recommandations .....                                | 59 |
| 3.6 Conclusion .....  | 60 |
| Chapitre 4 : Discours, acteurs et coalitions discursives.....                   | 61 |
| 4.1 Qui dit quoi : les principaux acteurs et leurs discours .....               | 62 |
| 4.1.1 L'industrie forestière.....   | 63 |
| 4.1.2. Les acteurs du développement régional.....                               | 64 |
| 4.1.3 Les associations professionnelles et syndicales.....                      | 66 |
| 4.1.4 Le milieu de la recherche .....   | 67 |
| 4.1.5 Les syndicats de la fonction publique.....                                | 68 |
| 4.1.6 Les groupes fauniques .....   | 70 |
| 4.1.7 Les groupes environnementaux .....  | 71 |
| 4.1.8 Les Premières Nations .....   | 73 |
| 4.1.9 Les individus : une juxtaposition de discours singuliers .....            | 75 |
| 4.2 Les coalitions discursives .....  | 75 |
| 4.2.1 Une discours partagé sur l'environnement .....                            | 76 |
| 4.2.2 Syndicats, industries, et régions : un discours économique partagé .....  | 79 |
| 4.3 Des intérêts difficilement conciliables.....                                | 82 |
| 4.3.1 Le contrôle de la planification, l'industrie et la fonction publique..... | 82 |
| 4.3.2 Communautés autochtones et municipalités dépendantes de la forêt.....     | 83 |
| 4.4 Unanimité sur les fins, mais pas sur les moyens .....                       | 84 |

|  |      |
|--|------|
| 4.4.1 La gestion intégrée des ressources.....  | 84   |
| 4.4.2 La nécessité d'un mécanisme d'imputabilité.....  | 85   |
| 4.4.3 La certification forestière.....   | 86   |
| 4.4.4 La gestion par objectifs.....  | 87   |
| 4.4.5 La revalorisation du travail forestier.....  | 88   |
| 4.5 L'écho des discours dans les documents de consultation.....  | 89   |
| 4.5.1 Les éléments qui font consensus.....   | 90   |
| 4.5.3 L'amalgame des discours à travers des énoncés hybrides.....  | 91   |
| 4.5.2 Les enjeux émergents.....  | 94   |
| 4.5.6 La réduction de 20% de la possibilité ligneuse, une décision impopulaire.....  | 97   |
| 4.6 Conclusion.....  | 97   |
| Chapitre 5 : Règles, rapports de pouvoir et contexte institutionnel.....   | 99   |
| 5.1 Les modifications législatives.....  | 99   |
| 5.2 Reflet de la Commission dans les politiques et les programmes.....   | 102  |
| 5.2.1 Les éléments de consensus.....   | 102  |
| 5.2.2 Les énoncés hybrides.....  | 105  |
| 5.2.3 Les enjeux émergents.....  | 107  |
| 5.2 Changement de culture organisationnelle au MRNF.....   | 110  |
| 5.3 Reconfiguration des rapports de pouvoir.....   | 111  |
| 5.3.1 L'industrie forestière.....  | 112  |
| 5.3.2 Les acteurs du développement régional.....   | 114  |
| 5.3.3 Les syndicats de la fonction publique.....   | 115  |
| 5.3.4 Les groupes environnementaux.....  | 117  |
| 5.3.5 Les Premières Nations.....   | 118  |
| 5.4 Conclusion.....  | 119  |
| Conclusion : Portée et limites de la participation.....  | 121  |
| Bibliographie.....   | 126  |
| Annexe 1 : Guide d'entretien.....  | viii |
| Annexe 2 : Liste des participants à la Commission Coulombe.....  | x    |
| Annexe 3 : Liste des interlocuteurs rencontrés et des titres utilisés pour les identifier dans la présentation de données..... | xxi  |

## Liste des sigles

|          |  |
|----------|--|
| AFD      | Aménagement forestier durable  |
| BAPE     | Bureau d'audiences publiques sur l'environnement                                 |
| CAAF     | Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier                          |
| CIFQ     | Conseil de l'industrie forestière  |
| CLD      | Centre locaux de développement   |
| CPRS     | Coupe avec protection de la régénération et des sols                             |
| CRÉ      | Conférence régionale des élus  |
| CRE      | Conseils régional de l'environnement   |
| CRRNT    | Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire              |
| CSA      | Association canadienne de normalisation  |
| CvAF     | Convention d'aménagement forestier   |
| FPBQ     | Fédération des producteurs de bois du Québec                                     |
| FPQ      | Fédération des pourvoies du Québec   |
| FQF      | Fédération québécoise de la faune  |
| FSC      | Forest Stewardship Council   |
| FTPF-CSN | Fédération des travailleurs et des travailleuses du papier et de la forêt        |
| GREFi    | Groupe de recherche en écologie forestière interuniversitaire                    |
| IDDPNQL  | Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador |
| MDDEP    | Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs              |
| MRNF     | Ministère des ressources naturelles et de la faune                               |
| MRNFP    | Ministère des ressources naturelles, de la faune et des parcs                    |
| MRC      | Municipalités régionales de comtés   |
| OIFQ     | Ordre des ingénieurs forestiers du Québec  |
| PGAF     | Plan général d'aménagement forestier   |
| PRDIRT   | Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire           |
| RADF     | Règlement sur l'aménagement durable des forêts                                   |
| RQGE     | Réseau des groupes écologistes du Québec   |
| RNI      | Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État     |

|       |   |
|-------|---|
| SCEP  | Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier |
| SPBRM | Syndicat des producteurs de bois de la région de Montréal       |
| SFPQ  | Syndicat de la fonction publique du Québec                      |
| SPGQ  | Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec           |
| UAF   | Unité d'aménagement forestier                                   |
| UMQ   | Union des municipalités du Québec                               |
| UQCN  | Union québécoise pour la conservation de la nature              |
| ZEC   | Zones d'exploitation contrôlées                                 |

## Remerciements

Je tiens d'abord à rendre hommage aux gens qui ont accepté d'être interviewés dans le cadre de ce projet de recherche. Ces gens, tous passionnés et passionnants, ont été généreux de leur temps et de leur expertise. Chacun a répondu avec une infinie gentillesse à mes questions et a contribué à approfondir mes connaissances et mon intérêt pour la façon dont on gère nos forêts.

Je veux aussi remercier Pierre Hamel qui m'a dirigé avec rigueur et esprit. Il a souvent su mettre le mot juste sur mes imprécisions et sans son aide, ce mémoire n'aurait pas pu exister dans une forme aussi achevée. Je lui sais gré de sa patience devant mes errances et de la large part d'initiative qu'il a su me laisser dans la réalisation de ce mémoire. Je le remercie, par ailleurs, de m'avoir offert l'opportunité de collaborer à plusieurs de ses propres projets de recherche.

Merci à Cécile Rousseau et Ginette Laforest qui, les premières, m'ont fait confiance et m'ont mis en tête l'idée de faire de la recherche universitaire. J'aimerais également remercier les membres du GRIMS en général – et ceux avec qui je partage mon objet d'étude en particulier – pour les pistes de réflexions stimulantes.

Merci enfin à tous ceux qui ont semé de la joie et du désordre dans mes papiers. Merci à ma mère, Ann, de ne jamais douter de mes choix; à Catherine d'être là, toujours; à Cathy et Marianne pour le temps merveilleusement perdu; à Benjamin L. pour la filiation et la douce ironie; à Pierre L. pour son hospitalité; à Léa et Guillaume, les meilleurs voisins qui soient; à Ingrid pour son anticonformisme; à Bruno pour le *road trip* et le bout de chemin; à Daria pour la drôlerie de ses 3 ans; à *Stitch* pour son amitié à toute épreuve; à J.-P. pour le chaos parfois nécessaire; à Sébastien qui m'a aidé à passer l'hiver et à ma tante Danielle qui m'offre *son* fleuve chaque été. Un merci spécial à ma grand-maman, Mariette, qui n'a pas la moindre idée de ce que je fais; ce qui ne l'empêche pas d'affirmer à qui veut bien l'entendre que je suis la meilleure. En espérant un jour être à la hauteur de l'idée qu'elle se fait de moi.

## **Introduction**

La sociologie classique s'est attachée à étudier les effets des transformations associés à la modernité : le versant aliénant du travail industriel moderne, l'anomie liée à l'urbanisation et les conséquences néfastes de la bureaucratisation ont notamment fait l'objet de travaux séminaux. Cependant, ce n'est que récemment que la sociologie s'est penchée sur le potentiel destructeur de la société industrielle sur l'environnement (Giddens, 1994 :17). Or, les enjeux environnementaux actuels sont, en grande partie, reliés à la configuration des principales institutions des sociétés modernes, en particulier le capitalisme industriel à la base de son économie et ses structures administratives technocratiques complexes (Spaargaren et Mol, 1992).

Poussés par leur foi en la science et en la technique, les sociétés modernes ont entraîné la déplétion rapide des ressources naturelles, même renouvelables. Les excès de la rationalité instrumentale ont aussi entraîné une relégation d'autres formes de rationalités, lesquelles semblent ressurgir aujourd'hui sous la forme d'un foisonnement de demandes sociales auxquelles les institutions étatiques peinent à répondre (Hamel, 1996). Face à ces défis environnementaux et devant la pluralité des lieux d'influence, les États modifient les modalités traditionnelles – hiérarchiques et centralisées – d'action publique. Cela se traduit notamment par des transformations institutionnelles favorisant la participation du public à la prise de décisions environnementales (Guay, 1999 :13).

Il importe d'analyser les effets de ces transformations institutionnelles sur l'élaboration des politiques publiques. Bien que les liens entre politiques publiques et expériences participatives soient ténus et indirects, cela n'empêche ni les autorités d'utiliser ces mécanismes comme moyens de légitimer certaines orientations politiques, ni les acteurs sociaux d'y participer dans le but d'infléchir, plus ou moins directement, un élément de politique, programme ou projet.

Selon Blondiaux (2008 :144), la participation n'aurait cependant que peu d'impact sur la prise de décisions. Les recommandations des acteurs devant nécessairement passer par l'intermédiaire de la législation et de l'administration publique afin d'être mises en œuvre (Cohen & Fung, 2004: 175) avec ce que cela implique de dilution, de décalage et de distorsion.

L'objectif du présent travail est d'éclairer de quelle manière la démocratie participative transforme le rapport des acteurs de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit, dans un premier temps, de montrer dans quelle mesure la délibération fait émerger de nouvelles notions, des discours inédits et donne la parole à certains acteurs sociaux, jusque-là peu reconnus. Il s'agit, dans un deuxième temps, d'étudier quelle sont les effets politiques de la participation et de la délibération. La perspective adoptée analyse donc à la fois ce qui se passe l'intérieur du processus délibératif, mais les relations existant entre la participation, la délibération et le changement social. Notamment l'influence de la participation sur les lois, les politiques et les programmes, mais aussi sur la culture organisationnelle des institutions chargées d'administrer les ressources naturelles.

Ce mémoire est divisé en cinq chapitres. Le premier chapitre s'intéresse à transformation de l'action publique, il y est notamment question de la façon dont l'État a recours à divers outils de gouvernance – notamment la participation publique et la démocratie délibérative – afin de relever le défi de la redéfinition des rapports entre les acteurs et les institutions. Les principaux enjeux théoriques de la participation délibérative sont ensuite abordés. Compte tenu de l'abondance de travaux sur le sujet, nous avons choisi d'orienter ce survol sous l'angle de l'ambivalence entre les visées normatives des théories sur la délibération et les rapports de pouvoir à l'œuvre dans les expériences concrètes de participation. Nous faisons l'hypothèse que, sans être une panacée, la participation publique peut contribuer à modifier la dynamique des rapports de pouvoirs autour d'un enjeu donné en permettant l'intégration – plus ou moins superficielle – d'arguments minoritaires aux discours officiels et aux politiques publiques. L'angle d'analyse utilisé pour

valider cette hypothèse est ensuite exposé. Une approche alliant des éléments d'analyse discursive et d'analyse institutionnelle autour de la notion d'arrangement politique a été privilégiée puisqu'elle s'avère tout particulièrement idoine pour étudier les effets politique de la délibération.

Le second chapitre trace les frontières du cas et présente la méthodologie et le cadre conceptuel utilisés. La méthode d'observation retenue est celle d'une étude de cas fondée principalement sur l'analyse de documents, laquelle sera complétée par les informations obtenues lors d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs-clé de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (ci-après Commission Coulombe). Le cadre conceptuel s'appuie sur les quatre dimensions de la notion d'arrangement politique. Il s'agit, d'une part, d'étudier l'émergence de nouveaux discours et de coalitions discursives et d'analyser, d'autre part, la reconfiguration des rapports de pouvoir observables à travers l'évolution des règles qui encadrent la gestion de la forêt, notamment les lois et les politiques publiques. Les différentes étapes de la démarche d'analyse sont ensuite présentées.

Le troisième chapitre décrit de façon détaillée le cas de la Commission Coulombe et le contexte sociopolitique dans lequel cette commission a eu lieu. La Commission Coulombe est l'aboutissement d'un débat controversé qui a fait émerger la gestion de la forêt comme un problème public dans la foulée de la diffusion du documentaire *L'Erreur Boréale* en 1999. Elle est aussi la suite logique du recours accru à la participation délibérative dans le domaine de la gestion forestière depuis le milieu des années 1990. Le rôle des commissaires, les modalités de consultation, les principaux enjeux de la Commission ainsi que les grandes orientations qui se dessinent à la fin de son mandat sont aussi abordés.

Les chapitres quatre et cinq sont consacrés à l'analyse du cas à partir des dimensions de l'arrangement politique. Le quatrième chapitre porte principalement sur les dimensions discursives de l'arrangement politique au moment de la Commission Coulombe. Il s'agit de montrer dans quelle mesure de nouveaux discours et certains acteurs minoritaires ont acquis reconnaissance et légitimité à travers leur participation

à la Commission Coulombe. Pour ce faire, les acteurs et les discours qu'ils énoncent sont décrits. Puis, les principales coalitions discursives formées autour de visions partagées de l'environnement et de l'économie sont décrites. Il est ensuite question des positions difficilement conciliables entre acteurs en compétition pour les mêmes ressources et les mêmes responsabilités. Une partie du quatrième chapitre est aussi consacrée aux éléments consensuels qui ressortent de l'analyse des mémoires soumis à la Commission Coulombe. Dans un dernier temps, différents documents produits par la Commission Coulombe sont étudiés afin d'illustrer dans quelle mesure et de quelle façon les demandes et les discours des participants s'y retrouvent. On s'attarde aux éléments consensuels, à la réconciliation de discours en apparence antagonistes par le recours à des énoncés hybrides, aux enjeux et notions émergentes ainsi qu'aux recommandations qui ne proviennent pas des participants.

Le cinquième, et dernier, chapitre s'intéresse aux dimensions institutionnelles de l'arrangement politique. Il vise à éclairer la question des effets politiques de la participation délibérative. Dans un premier temps, les modifications législatives ayant découlées des recommandations de la Commission sont abordées. Le reflet des recommandations de la Commission sur les politiques et les programmes est ensuite analysé. C'est à cette étape qu'il est possible d'étudier l'effet du contexte politique, législatif et administratif sur les discours, acteurs et arguments inédits dont la Commission a favorisé l'émergence. Dans un troisième temps, les changements dans les cultures organisationnelles et les mentalités ayant été influencés par la participation délibérative sont esquissés. Enfin, la reconfiguration des rapports de pouvoir est dépeinte.

## **Chapitre 1 : Problématique et cadre théorique**

Dans ce chapitre, nous aborderons la transformation de l'action publique dans le contexte de la modernité. Il sera notamment question de la redéfinition des rapports entre les acteurs et les institutions. Nous verrons ensuite comment l'État a recours à la participation publique et à la démocratie délibérative afin de relever ces défis. Les principaux enjeux qui se dégagent des réflexions sur la participation et la délibération seront ensuite abordés. Une attention particulière sera portée à la tension entre l'égalité politique promue par les théories normatives de la participation délibérative et les rapports de pouvoir à l'œuvre dans les modalités concrètes de participation. L'ambivalence de la participation délibérative sera ensuite abordée. Nous faisons l'hypothèse que, sans être une panacée, la participation publique peut contribuer à modifier la dynamique des rapports de pouvoirs autour d'un enjeu donné en permettant l'intégration – plus ou moins superficielle – d'arguments minoritaires aux discours officiels et aux politiques publiques.

### **1.1 Transformation de l'action publique**

Au cours des trente dernières années, l'action publique s'est considérablement redéfinie, « la gestion des affaires publiques est [désormais] caractérisée par la fluidité des enjeux, par l'hétérogénéité des territoires, et la fragmentation du pouvoir politique » (Duran et Thoenig, 1996 : 580). Cette nouvelle culture politique implique une multiplication des acteurs sociaux et politiques et un accroissement des demandes sociales.

Les institutions politiques traditionnelles sont dépassées par l'étendue des demandes sociales qui leur sont adressées. Leurs relations avec les acteurs sociaux deviennent plus complexes et plus ambivalentes. Il prévaut donc, dans les sociétés contemporaines, une non-correspondance accrue entre les acteurs et les institutions (Lustiger-Thaler, Maheu et Hamel, 1998). Dans le cas de la gestion et de l'aménagement de la forêt, cela se traduit par des demandes liées aux identités et aux intérêts des travailleurs forestiers, des écologistes, des Premières Nations ou des

villégiateurs, par exemple. Dans le domaine de l'environnement, la multifonctionnalité des territoires, l'idée selon laquelle un territoire – généralement agricole ou forestier – est le lieu de multiples activités qui ne sont pas réductibles à la seule logique du marché (Hervieu, 2002), contribue aussi à accroître les demandes sociales et à alimenter les conflits d'usage. La forêt n'a plus comme seule fonction de fournir emplois et matière première. On reconnaît de plus en plus ses fonctions ludiques, esthétiques, sociales et environnementales. C'est pourquoi elle est souvent au cœur de conflits d'usages et de représentations. La forêt et sa gestion font l'objet de débats et de controverses que l'État – dont le rôle est, par ailleurs, en constante redéfinition – doit administrer et encadrer.

### **1.1.1 Redéfinition des rapports entre les acteurs et les institutions**

Dans ce contexte, les lieux d'influence sur les décisions et l'élaboration des politiques débordent les cadres de la démocratie représentative. Les acteurs de la société civile défient certaines prémisses modernes de la démocratie représentative, notamment la hiérarchisation du pouvoir décisionnel. Si les institutions de l'appareil politique démocratique demeurent « fonctionnellement nécessaires » les acteurs sociaux, en exerçant leurs droits démocratiques, les dépouillent de leur caractère autoritaire (Beck, 2001: 416-417). On voit émerger une nouvelle culture politique caractérisée par le déclin des organisations politiques hiérarchiques et un accroissement de la participation des citoyens.

Les nouveaux mouvements sociaux, dont les revendications rejoignent les critiques postmodernes et néo-modernes à l'égard de la rationalité technique (Hamel, 1996), ont joué un rôle important dans cette redéfinition des contours du politique en formulant de nouvelles demandes et en cherchant à participer activement à l'élaboration des politiques (Nichols Clark & Inglehart, 2003: 35). Ils ont contribué à modifier les conceptions traditionnelles de l'espace public et politique (Hamel, Maheu, & Vaillancourt, 2000). En soulignant les limites des modèles stato-centrés de gestion publique et en questionnant les processus de bureaucratisation, les demandes de ces mouvements ont contribué aux transformations de l'action publique.

Ce faisant les acteurs sociaux « ont attiré l'attention sur le fait que les rôles et les institutions de la société ne découlaient plus d'un ordre préalable, mais qu'il fallait construire et reconstruire nos rapports sociaux en fonction de références cognitives et relationnelles produites par les acteurs eux-mêmes » (Melucci, 1992 : 43). On assiste dès lors à une transformation des rapports entre l'État et la société civile. Traditionnellement ce sont les institutions qui définissent les possibilités et les contraintes de l'action à travers leurs dimensions régulatrices et normatives (Clemens & Cook, 1999). Or, ces institutions – fragilisées par leurs tensions internes et la réflexivité des modèles de gestion – deviennent « des laboratoires qui permettent aux acteurs d'expérimenter de nouvelles modalités de reconnaissance » (Hamel, Maheu, & Vaillancourt, 1999: 6). Cette dimension réflexive est bien présente dans le domaine de l'environnement alors que « les divers systèmes institutionnels deviennent des lieux privilégiés d'affrontement et d'alliances, de conflit et de solidarité pour la cause environnementale » (Vaillancourt, 2001 :20-21). Les mécanismes favorisant la collaboration et la participation sont autant d'occasions de négocier la complexe redéfinition des rapports entre les institutions et les acteurs de la société civile, autour des enjeux environnementaux notamment.

### **1.1.2 La participation publique et la gouvernance**

Les critiques des institutions étatiques sont liées à celles de la modernité en ce sens qu'elles découlent de la fin des « grands récits » qui justifiaient l'action technocratique d'un État centralisateur. Face à cette redéfinition des rapports entre les acteurs et les institutions, il devient nécessaire de prendre en considération les voix multiples, la diversité des valeurs et la pluralité des acteurs qui caractérisent la société contemporaine.

« Devant la faillite des grands schémas explicatifs, et après avoir abandonné les vérités universelles, il importe de mieux comprendre dans leur matérialité et leur immanence la pluralité des points de vue subjectifs et, par conséquent, de reconnaître la multiplicité des formes d'expression, leur légitimité et la possibilité de construire à partir de cette perspective, des terrains ou des espaces d'échanges et de communication » (Hamel, 1996: 67).

C'est dans ce contexte que se popularise l'idée de faire participer les citoyens à la décision publique (Blatrix, 2002: 80). Pour plusieurs auteurs, le recours accru à la participation en matière de gestion de l'environnement illustre les efforts déployés par les pouvoirs publics pour accroître la confiance des citoyens et éviter ou, du moins, repousser une crise de légitimité (Marshall & Goldstein, 2006; Tuler & Webler, 1999). Il ne fait plus de doute que le rôle grandissant de la participation et de la délibération dans l'action publique est liée à la nécessité de contrôler certaines contraintes découlant de la complexification des sociétés postindustrielles ou postmodernes (Papadopoulos, 2002, 2003, 2004). La question des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics à travers le recours de plus en plus systématique<sup>1</sup> à divers mécanismes participatifs et délibératifs se pose donc avec acuité.

La participation s'inscrit dans une problématique de la gouvernance comprise comme la mise en commun, initiée par les pouvoirs publics, des ressources et de l'expertise des acteurs étatiques et de la société civile afin de remédier aux limitations des États modernes (Hamel & Jouve, 2006). La notion de gouvernance se fonde sur l'idée selon laquelle il faut répondre à des problèmes inédits avec de nouvelles modalités d'interactions entre l'État et la sphère publique (Kooiman, 1993).

Les visées normatives de ce nouveau management public consistent à anticiper les conflits, à favoriser l'acceptabilité sociale des décisions et à consolider la légitimité des pouvoirs publics (Blondiaux, 2005: 129). Plusieurs mécanismes participatifs agissent ainsi comme une forme d'aide à la prise de décision, particulièrement lorsque les enjeux sont controversés. La gouvernance correspond alors à un processus à travers lequel un consensus ou une décision majoritaire peut émerger. Ces mécanismes de gouvernance poursuivraient donc le double objectif de rendre les décisions à la fois plus légitimes et plus démocratiques.

---

<sup>1</sup> Le recours à ces mécanismes participatifs et délibératifs a pris une telle ampleur que certains n'hésitent pas à le qualifier d'« impératif délibératif » (Bacqué, Rey, & Sintomer, 2005: 293) ou de « norme de l'action publique contemporaine » (Blondiaux, 2001).

Les analyses de la gouvernance mettent souvent de l'avant une conception instrumentale des mécanismes participatifs ou délibératifs qui sont littéralement perçus comme des « instruments de gouvernance » (Papadopoulos, 2002, 2003). Certains auteurs décrivent plutôt la gouvernance participative comme une stratégie de la gauche pour démocratiser des institutions étatiques en déclin et permettre aux citoyens d'exercer plus de pouvoir sur les décisions politiques qui les concernent (Fung & Wright, 2003b). D'autres soulignent l'ambivalence des groupes de la société civile face à ces nouveaux mécanismes de partenariat et de participation. Ces groupes collaborent avec les institutions de l'État sans pour autant cesser de les défier et de les questionner. Ces relations paradoxales entre l'État et la société civile ont été qualifiées de « collaboration conflictuelle » (Evers, 1993). Cette ambivalence constitue une « ambigüité fondamentale de la plupart des dispositifs de participation dont la finalité semble autant l'expression que la canalisation de la parole citoyenne et du conflit » (Blondiaux, 2008: 137). Cette tension entre démocratisation et instrumentalisation, qui se dégage de la littérature sur la gouvernance, est aussi très présente dans les travaux sur la participation et la délibération. Elle se traduit par le paradoxe entre l'égalité politique au fondement des idéaux participatifs et délibératifs et les inéluctables rapports de pouvoir à l'œuvre dans les modalités concrètes de participation publique.

## **1.2 Principaux enjeux théoriques de la participation délibérative**

Il importe tout d'abord d'opérer une distinction des termes « participation » et « délibération », car ces deux notions ne s'impliquent pas nécessairement mutuellement<sup>2</sup>. La délibération est généralement définie comme un échange d'arguments rationnels « où l'argument qui l'emporte n'est pas celui du plus fort mais celui reconnu comme étant sous-tendu par les raisons les plus convaincantes » (Papadopoulos, 2004: 147). Une place importante est habituellement accordée à la rationalité, à la justice et à l'égalité. La délibération privilégie ainsi une action

---

<sup>2</sup> Une situation peut être délibérative sans être participative (un jury, par exemple) et, à l'inverse, on peut imaginer une situation qui serait participative sans être délibérative (signer une pétition ou répondre à un sondage d'opinion).

publique reposant sur la force du meilleur argument, c'est-à-dire un argument fondé sur l'intérêt général plutôt que sur la dynamique des rapports de force et la compétition entre des intérêts particuliers (Cohen & Fung, 2004; Fung & Wright, 2003a). La participation suppose, quant à elle, une implication plus grande des citoyens dans les choix publics qui les concernent et l'assurance que les autorités officielles prendront en considération leurs préoccupations (Cohen & Fung, 2004: 169-170). Délibération et participation se retrouvent cependant souvent amalgamées à l'intérieur de mécanismes de « participation délibérative »<sup>3</sup>.

Il peut donc être utile de les rapprocher analytiquement sur la base de leur visée commune à favoriser une plus grande implication des citoyens à la discussion d'enjeux collectifs (Blondiaux, 2004: 159). Plusieurs avantages sont attribués à la participation délibérative. Elle serait mieux adaptée à la gestion de proximité, formerait de « meilleurs citoyens », serait la forme de gouvernance la plus adéquate pour répondre aux enjeux des sociétés contemporaines, favoriserait la reconnaissance de discours marginaux et promouvrait l'égalité politique.

### **1.2.1 Visées normatives de la participation délibérative**

La participation délibérative accorde de la valeur aux connaissances contextuelles des acteurs concernés par un problème public donné. « En introduisant des savoirs locaux, des perspectives nouvelles et des intérêts jusque-là exclus, la participation délibérative améliore la qualité de certaines décisions publiques » (Cohen & Fung, 2004: 175)<sup>4</sup>. L'expérimentation démocratique produirait ainsi une action publique mieux adaptée aux circonstances particulières des acteurs locaux que ne le font les formes plus centralisées de gouvernance (Dorf & Sabel, 1998). En créant des opportunités pour les citoyens d'énoncer directement leurs besoins et leurs revendications, les mécanismes délibératifs rendraient, en outre, les élus plus

---

<sup>3</sup> C'est le terme que nous retiendrons pour l'étude du cas de la Commission Coulombe puisque celle-ci présente à la fois des éléments participatifs (une grande ouverture à la participation de citoyens d'horizons divers) et des éléments délibératifs (la mise en discussion des enjeux sous forme d'audiences publiques, de tables-rondes et de forums de discussion).

<sup>4</sup> Traduction de « such strategies [...] improve the quality of some public decision, perhaps by injecting local knowledge, new perspectives, excluded interests » (Cohen et Fung, 2004 : 175).

imputables (Cohen & Fung, 2004: 176). Non seulement la participation délibérative dynamiserait la politique à l'échelle locale, mais elle formerait aussi « de meilleurs citoyens » (Mansbrige, 1999) en les rendant plus rationnels et plus orientés vers l'intérêt général.

Puisque la délibération nécessite l'adoption d'un point de vue surplombant et la justification des demandes au nom du bien commun, elle conduirait à une intégration accrue des besoins et des intérêts d'autrui (Benhabib, 1996). La délibération permettrait un raffinement des préférences individuelles en augmentant les connaissances des acteurs, repoussant ainsi les limites de leur rationalité (Papadopoulos, 2004: 148). La participation favoriserait, pour sa part, un meilleur jugement et une plus grande responsabilité des citoyens dans les affaires publiques. Elle permettrait de contrer l'atrophie des aptitudes démocratiques résultant de la délégation des pouvoirs (Cohen & Fung, 2004: 171). La participation délibérative permettrait aussi « l'acquisition d'un sentiment d'identification plus élevé à la communauté, d'autant plus nécessaire dans les sociétés différenciées » (Papadopoulos, 2004: 148). La délibération serait « la façon la plus appropriée pour les citoyens de résoudre collectivement les désaccords moraux »<sup>5</sup> (Gutmann & Thompson, 1996: 4) et la seule forme de gouvernance qui permette de faire face à la persistance des antagonismes qui traversent les sociétés contemporaines.

La participation et la délibération sont toutes deux censées favoriser l'égalité politique. La participation déboucherait – à travers une coproduction des connaissances – sur la reconnaissance d'acteurs et de discours marginaux (Callon, Lascoumes, & Barthe, 2001). La délibération se présenterait, pour sa part, comme un puissant antidote à l'influence conférée par la richesse puisqu'elle effectuerait un déplacement « du pouvoir de l'argent vers celui des gens organisés »<sup>6</sup> (Cohen & Fung, 2004: 171). C'est oublier que capital social et capital économique vont souvent de pair; ce que mettront en lumière les critiques de la délibération. En outre, le

---

<sup>5</sup> Traduction de « Deliberation is the most appropriate way for citizen to resolve their moral disagreements » (Gutmann & Thompson, 1996: 4).

<sup>6</sup> Traduction de « from organized money to organized people » (Cohen et Fung, 2004 : 171).

recours à la démocratie participative ne résout pas les inégalités structurelles entre ceux qui participent et ceux qui ne participent pas (Cohen & Fung, 2004: 177). En effet, la participation produit toujours des laissés-pour-compte, que ce soit à cause de l'insuffisance des ressources ou d'un manque d'aptitudes délibératives.

### **1.2.2 Participation délibérative et rapports de pouvoir**

Contrairement à l'idéal délibératif, qui accorde une grande importance aux questions de justice et d'équité, les mécanismes concrets de participation publique ne sont pas dépourvus de rapports de pouvoir. En effet, ces modalités de gouvernance sont censées produire un ordre politique « sans avoir uniquement recours à la domination et à la coercition exercées par un acteur particulier » (Hamel et Jouve, 2006 :40). Ce qui n'exclut pas, par ailleurs, l'existence de dynamiques de pouvoir et de domination. D'une part, les consultations publiques ne sont pas exclues des rapports de forces structurels existants. En outre, ce sont des pratiques qui peuvent être instrumentalisées, et ce, tant par les pouvoirs publics que par les acteurs sociaux (Laforest, 2000). Les critiques adressées à la participation délibérative sont variées. Compte tenu de notre hypothèse, nous avons principalement retenu celles qui s'intéressent à la question du pouvoir, notamment dans ses dimensions discursives.

Les expériences participatives-délibératives demeurent inégalitaires puisque les participants doivent mettre en œuvre des compétences linguistiques et rhétoriques spécifiques pour y faire valoir leurs arguments. Cela entraîne une remise en cause de la définition normative des débats publics comme un échange rationnel d'arguments (François & Neveu, 1999). En effet, une arène publique est un entrelacs d'usages et de pratiques complexes « que le schème dialogique de l'éthique de la discussion de J. Habermas [est] loin d'épuiser. » (Céfaï, 2002 : 11). Le processus de publicisation d'un problème social, sa mise en débat, implique l'acquisition de savoir-faire et de savoir-dire qui ne sont pas à la portée de tous. En effet, comme l'ont souligné Sanders (1997) et Young (1996), la valorisation de l'argumentation rationnelle, au fondement de l'idéal délibératif, donne un avantage aux groupes dominants de la société. C'est pourquoi plusieurs posent un regard suspicieux sur les expériences de participation

dont les débats sont trop souvent accaparés par une élite plus ou moins déconnectée des populations locales (Blatrix, 2000; Claeys-Mekdade, 2000; 2003).

Considérant le caractère inéluctable du conflit intrinsèque aux sociétés démocratiques, la possibilité même du consensus peut être questionnée (Hamel et al., 1999: 149). Pour Habermas la poursuite du consensus – qui n’implique pas nécessairement son aboutissement – est un préalable à la délibération. Mouffe (1999) considère, pour sa part, le consensus comme incompatible avec la nature conflictuelle du politique. Selon elle, l’idéal délibératif « nie le rôle central en politique de la dimension conflictuelle » (Mouffe, 1999: 752)<sup>7</sup>. Si le consensus est possible, il demeure toujours contingent et n’est que « le résultat temporaire d’une hégémonie provisoire, une stabilisation du pouvoir qui implique toujours une certaine forme d’exclusion » (Mouffe, 1999: 756)<sup>8</sup>. La notion gramscienne d’hégémonie qui postule que l’adhésion est acquise à travers une domination discursive des élites (Gramsci, 1971 cité par Navdeep, 2007) s’avère utile pour éclairer les limites et les ambiguïtés inhérentes aux mécanismes de participation délibérative. On peut, en effet, supposer que les politiques de participation – comme celles de concertation et de partenariats – mises de l’avant par les pouvoirs publics, peut devenir un mécanisme de socialisation qui diffuse la contestation et construit l’approbation sociale (White, 2006).

### **1.2.3 Ambivalence et effets politiques de la participation délibérative**

La participation délibérative peut être considérée de deux façons contradictoires. D’une part, elle est une source de démocratisation de la gestion publique puisqu’elle favorise l’implication des citoyens et rend les autorités publiques plus imputables. D’autre part, elle est un instrument de gouvernance orienté en fonction des intérêts des acteurs sociaux et politiques. Ces deux positions apparaissent difficilement conciliables, car elles se fondent sur des prémisses contradictoires : soit la

---

<sup>7</sup> Traduction de « denies the central role in politics of the conflictual dimension and its crucial role in the formation of collective identities » (Mouffe, 1999: 752).

<sup>8</sup> Traduction de « Every consensus exists as a temporary result of a provisional hegemony, as a stabilization of power and that always entails some form of exclusion » (Mouffe, 1999: 756).

participation délibérative favorise l'égalité politique et l'orientation des décisions en fonction du bien commun, soit elle est une arène de rapports de pouvoir inégaux où chacun souhaite orienter les décisions en fonction de ses intérêts spécifiques.

On peut aussi considérer la participation délibérative sous l'angle de l'ambivalence entre structures sociales et orientations normatives qui caractérisent tout processus social (Merton, 1977 cité par Maheu, 2005 :21). D'un côté, la participation délibérative est une façon de contrôler, d'orienter et d'encadrer l'action, de l'autre, elle est un espace « d'affirmation expérientielles pour des groupes d'acteurs mettant de l'avant des identités, des revendications, des normes [...] qui affirment et défendent des rationalités et des subjectivités distinctes et opposées » (Maheu, 1995a, 1995b, 2005). Ainsi, les mécanismes participatifs seraient à la fois des lieux d'émergence de nouveaux discours et des lieux d'institutionnalisation, voire d'intégration superficielle de ces discours par les élites (Navdeep, 2007).

Si les autorités utilisent la participation délibérative comme moyen de légitimer certaines orientations politiques, les acteurs sociaux qui y prennent part visent, pour leur part, à infléchir, plus ou moins directement, un élément de politique, programme ou projet. Cependant, les recommandations des acteurs doivent nécessairement passer par l'intermédiaire de la législation et de l'administration publique afin d'être mises en œuvre (Cohen & Fung, 2004: 175) avec ce que cela implique de dilution, de décalage et de distorsion. Les mécanismes de participation délibérative sont donc indissociables du contexte social et politique à l'intérieur duquel ils se déroulent.

C'est pourquoi « une théorie de la démocratie délibérative crédible doit prendre en compte les structures de pouvoir établies » (J.S. Dryzek, 2000: 2)<sup>9</sup>. Alors que le recours à la participation délibérative devient la norme, il devient pertinent d'analyser comment ce changement de culture politique affecte le fonctionnement des institutions étatiques. Il s'agit d'éclairer de quelle manière la démocratie participative

---

<sup>9</sup> Traduction de "A defensible theory of deliberative democracy must be critical to established power structures" (Dryzek, 2000:2).

transforme le rapport des acteurs de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. La participation délibérative, en mettant de l'avant des discours inédits, a-t-elle un impact sur la culture organisationnelle des administrations publiques ? Comment, et dans quelle mesure, les revendications, les discours et les arguments des acteurs sociaux sont-ils intégrés aux projets, aux programmes et aux politiques ?

#### **1.4 Question de recherche et hypothèse**

Du point de vue de l'État, les expériences participatives-délibératives sont des instruments de gouvernance et des moyens de légitimation. Mais si les consultations sont souvent instrumentalisées par les pouvoirs publics, elles constituent néanmoins, pour les acteurs sociaux, des lieux d'expression et de reconnaissance de leurs visions; des lieux où des réseaux se tissent, où des alliances se forment et où des coalitions – parfois contingentes et provisoires – s'élaborent. Elles sont aussi des occasions d'influencer les orientations politiques et de tenter d'établir des rapports de pouvoir plus égalitaires. Dans quelle mesure la participation à la Commission Coulombe a-t-elle permis l'expression de discours émergents et leur intégration éventuelle aux politiques publiques de la forêt?

L'hypothèse de départ est que le recours à la participation publique, dans le cadre de la Commission Coulombe, a permis à de nouveaux discours d'émerger et à certains acteurs sociaux d'acquérir, non seulement du pouvoir discursif, mais aussi un certain pouvoir décisionnel. C'est-à-dire non seulement de produire – ou de coproduire – des discours émergents sur les problématiques forestières, mais aussi d'exercer une influence sur la prise de décision et les orientations politiques, administratives et législatives concernant la gestion de la forêt publique. En effet, malgré ses lacunes, la participation délibérative « engendre tout de même des effets concrets tant en ce qui concerne la redéfinition des rapports de pouvoir que la transformation des liens sociaux » (Hamel et Jouve, 2006).

## **1.5 Le cas de la Commission Coulombe**

Afin d'éclairer cette question, nous avons choisi d'appuyer notre analyse sur le cas de la Commission d'étude scientifique et technique sur la gestion de la forêt publique québécoise (ci-après Commission Coulombe). Ce cas de participation délibérative est particulièrement pertinent car il découle d'un vaste débat public controversé et implique une grande variété d'acteurs sociaux aux intérêts diversifiés. Le cas de la Commission Coulombe est aussi intéressant en raison de la diversité des acteurs sociaux qui ont été interpellés (des environnementalistes et des acteurs économiques, mais aussi des groupes fauniques, des communautés Autochtones, des individus, des villégiateurs et des chercheurs) et de la légitimité de son processus. Mais surtout, il se prête bien à l'analyse des effets politiques de la participation délibérative parce qu'il constitue un des moments-clés ayant mené à la refonte du régime forestier québécois.

## **1.6 L'approche préconisée : L'analyse discursive-institutionnelle**

Le cadre d'analyse utilisé pour étudier le cas de la Commission Coulombe s'inspire à la fois du néo-institutionnalisme et de l'analyse discursive. Ce cadre d'analyse permet de décrire comment et dans quelle mesure les discours émergents sont diffusés et institutionnalisés. Une approche qui allie discours et institutions est particulièrement utile pour éclairer les effets des transformations discursives qui s'opèrent à l'intérieur des mécanismes participatifs-délibératifs sur l'évolution des politiques publiques et la reconfiguration des rapports de pouvoir entre les acteurs et les institutions.

### **1.6.1 Les analyses discursives**

Les analyses de discours se sont multipliées dans la sous-discipline de l'analyse des politiques forestières. Plusieurs de ces analyses supposent une compétition entre les différents discours (Adamowicz & Veeman, 1998; Selby, Koskela, & Petäjistö, 2007), mais certaines s'intéressent à la façon dont différentes représentations de la forêt peuvent coexister (Adamowicz & Veeman, 1998; Lebel, Contreras, Pasong, & Garden, 2004; Wyatt, 2004).

Un discours est un ensemble de représentations qui oriente la pensée et l'action politique dans certaines directions plutôt que d'autres (Connolly, 1983). Les discours peuvent être considérés comme un ensemble de pratiques sociales visant à transformer le monde (Fairclough, 2003:124). Ainsi, un discours « ce n'est pas seulement ce qui est dit, mais aussi à qui cela est dit, de quelle manière, dans quel but et à quel moment cela est dit »<sup>10</sup> (Schmidt, 2008 :310).

Il existe plusieurs types d'analyses discursives. Celles qui ont été retenues dans le cadre de la présente recherche s'inspirent à la fois des approches foucaaldiennes qui considèrent les discours comme des pratiques sociales et de l'analyse critique du discours de Fairclough (1992, 2003). Ces approches ont été privilégiées parce qu'elles permettent de dégager les rapports de pouvoir à l'œuvre dans les mécanismes de participation délibérative en s'éloignant des analyses discursives s'inspirant des théories d'Habermas. Nous avons aussi préféré cette approche à la théorie des cadres, car cette dernière appréhende le discours du point de vue de son rôle dans l'action collective et ne permet pas d'établir un lien explicite entre les discours et les institutions (Arts & Buizer, 2009: 4). Or, l'analyse de discours revêt une dimension institutionnelle incontournable (Hajer, 1996 : 263) puisque les discours façonnent et transforment les institutions.

### **1.6.2 Les analyses néo-institutionnelles**

Les institutions sont non seulement construites à travers les pratiques, mais aussi à travers les discours (Kress, 1995). Elles « se révèle[nt] surtout par le biais des rationalités qu'elles parviennent à imposer, celles-ci s'articulant à des rhétoriques qui servent à structurer le champ des représentations » (Hamel et al., 1999: 426). Elles sont définies comme des agrégations de pratiques et de représentations acquises historiquement et qui déterminent les conditions actuelles de l'action (Barley et Tolbert, 1997). Elles sont « à la fois des structures qui encadrent les acteurs et des

---

<sup>10</sup> Traduction de « is not only what you say, however; it includes to whom you say it, how, why, and where in the process of policy construction » (Schmidt, 2008 :310).

construits façonnés et modifiés par ces acteurs » (Schmidt, 2008 :314), à travers les discours notamment.

Les différentes approches néo-institutionnelles sont utiles pour expliquer le renouvellement des institutions. Plusieurs courants traversent ces approches. Un courant historique qui explique le changement par des périodes de « crise » ou de « rupture », par des moments au cours desquels une « fenêtre d'opportunité » s'ouvre et permet de réorienter les politiques (Kingdon, 1984). Un courant sociologique qui considère que se sont les changements dans les croyances, les normes et les valeurs qui modifient l'action publique (Nee, 1998; Knight & Ensminger, 1998).

Les approches néo-institutionnelles ne parviennent pas toujours à expliquer le changement de façon satisfaisante. Longtemps, les approches néo-institutionnelles se sont intéressées aux intérêts en jeu et aux rapports de pouvoir dans la sphère politique sans trop s'attarder à la sphère publique. Or, ce sont justement les frontières entre ces sphères qui sont remises en question dans le contexte de la participation délibérative. De plus, les analyses institutionnelles supposaient, jusqu'à récemment, une certaine convergence autour des discours dominants. Or, la multiplicité des acteurs et des demandes sociales rend nécessaire une révision de cette conception déterministe : « la reconnaissance de l'hétérogénéité défie les représentations traditionnelles de la causalité et éloigne l'analyse institutionnelle des déterminismes structuraux en mettant davantage l'accent sur l'agent, le conflit, la contingence et les processus »<sup>11</sup> (Schneiberg et Clemens, 2006 : 215). C'est en partie pour répondre à ces limites qu'un courant néo-institutionnel plus constructiviste – donnant une grande importance aux idées et aux discours – est apparu.

La spécificité de ce courant est une vision dynamique du changement social, fondée sur le rôle des discours et des idées (Schmidt, 2008 :316). Les analyses discursives-institutionnelles sont particulièrement utiles pour expliquer « le rôle des idées dans la

---

<sup>11</sup> Traduction de « Acknowledging heterogeneity challenges conventional images of causality and pushes institutional analysis away from strong forms of structural determinism to a much greater emphasis on agency, conflict, contingency, and process. » (Schneiberg et Clemens, 2006 : 215).

constitution de l'action politique, le pouvoir de persuasion dans le débat politique, le rôle central de la délibération dans la légitimation démocratique, la construction et la reconstruction des intérêts et des valeurs politiques et les dynamiques du changement » (Schmidt, 2008: 305)<sup>12</sup>, autant de questions auxquelles les prémisses méthodologiques des autres courants néo-institutionnels ne permettaient pas de répondre.

### **1.6.3 Cadre conceptuel: L'arrangement politique**

Afin de décrire comment et dans quelle mesure les discours émergents sont diffusés et institutionnalisés, Arts et Leroy (2006) ont élaboré une approche qui allie les dimensions discursives aux dimensions institutionnelles. Cette approche se fonde sur la notion d'arrangement politique. Un arrangement politique correspond à la façon dont un domaine politique donné est façonné par des règles, des discours, des coalitions discursives et des rapports de pouvoir (Arts & Buizer, 2009: 4). Ces quatre dimensions sont les quatre principales dimensions théoriques sur lesquelles se fonde notre analyse.

Le point de départ de l'analyse est la modification des règles qui régissent les interactions entre l'État et la société civile. À mesure que se transforment les relations entre l'État et la société civile « de nouveaux acteurs émergent, alors que le rôle d'autres acteurs change, les relations d'interdépendance entre les acteurs sociaux et politiques se transforment, de nouveaux discours gagnent en légitimité et en pouvoir, les rapports de domination et les coalitions sont modifiés » (Van Tatenhove, Arts & Leroy, 2000: 36)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Traduction de « the role of ideas in constituting political action, the power of persuasion in political debate, the centrality of deliberation for democratic legitimation, the construction and reconstruction of political interests and values, and the dynamics of change » (Schmidt, 2008: 305).

<sup>13</sup> Traduction de « As a result of these discourses and relationships between state, civil society and market, new actors emerge while other actors' role change, interdependencies among societal and political actors change, new discourses gain more legitimacy and power, coalition and domination relationships are modified » (Van Tatenhove, Arts & Leroy, 2000:36).

## 1.7 Conclusion

L'action publique se transforme sous l'effet des changements dans les relations entre les acteurs et les institutions. Celle-ci s'adapte à la multiplicité des demandes et à l'ampleur des défis auxquels elle doit faire face en s'appuyant sur des modalités de participation publique et sur la mise en débat des enjeux controversés. Bien qu'elles présentent plusieurs avantages, ces modalités demeurent ambivalentes, principalement du point de vue des acteurs sociaux. Elles peuvent aussi bien être des occasions de prise de parole – avec ce que cela implique de potentialités transformatrices – qu'un moyen d'épuiser la contestation, de légitimer les institutions en place ou de susciter l'acceptation sociale envers des projets controversés. À cet égard, il est pertinent de questionner les effets de la participation délibérative non seulement dans ces dimensions discursives, mais aussi dans ces dimensions institutionnelles, lesquels sont synthétisés dans la notion d'arrangement politique.

La participation, telle qu'elle se fait au quotidien, favorise-t-elle réellement la reconnaissance de nouveaux acteurs, l'émergence de discours passés sous silence jusque-là, la co-construction de discours inédits? Ces effets sont-ils seulement discursifs? Jusqu'où va leur portée? Sont-ils limités à l'espace du processus délibératif? Dans quelle mesure peuvent-ils transcender le moment et le lieu de la participation délibérative pour s'inscrire dans la durée et dans d'autres lieux? Quel est l'impact de la participation délibérative sur l'élaboration des politiques, des législations? Sur l'évolution des mentalités et des cultures organisationnelles? Autant de questionnements sur lesquels l'analyse du cas de la Commission Coulombe permettra de jeter un éclairage et d'élaborer des pistes de réflexions.

## Chapitre 2 : Méthodologie

Le chapitre précédent a permis de situer la problématique de la gouvernance dans le contexte de la modernité et de mettre en perspective la portée politique de la participation délibérative. La participation et la délibération sont censées encourager la reconnaissance de discours et d'acteurs marginaux et favoriser une plus grande influence des citoyens sur la gestion publique. Cependant, ces mécanismes ne sont pas dépourvus de rapports de pouvoir. Il est donc pertinent de questionner la portée effective des discours exprimés dans le cadre de la participation délibérative. Pour ce faire, nous analyserons le cas de la Commission d'étude scientifique et technique sur la gestion de la forêt publique (ci-après Commission Coulombe). Ce cas permet d'éclairer les dynamiques discursives à l'œuvre à l'intérieur d'une expérience de participation délibérative et de mieux comprendre leurs effets politiques. Le présent chapitre trace les frontières du cas et décrit les méthodes de recherche et d'analyse utilisées.

La méthode d'observation retenue dans le cadre de ce projet de recherche est celle d'une étude de cas fondée principalement sur l'analyse de documents et complétée par des entretiens. Les méthodes d'analyses utilisées pour étudier les données recueillies combinent des éléments d'analyse du discours et d'analyse institutionnelle. Les principaux éléments du cadre d'analyse, inspiré de la notion d'arrangement politique, seront présentés. Enfin, la démarche de l'analyse sera décrite et les questions de validité seront abordées. On constate que la triangulation de plusieurs sources permet de pallier à plusieurs limites inhérentes aux méthodes de collectes utilisées.

### 2.1 La Commission Coulombe : frontières du cas

L'étude du cas débute au moment de la controverse suscitée au Québec par la diffusion de *L'Erreur Boréale*, en mars 1999 et la publication du rapport de la vérificatrice générale remettant en question les pratiques de gestion forestière du Ministère des ressources naturelles et de la faune (MRNF), en décembre 2002. Elle

couvre particulièrement la période allant du début des consultations de la Commission Coulombe, en février 2004 jusqu'au dépôt du cadre de gestion 2008-2013, rendu public en avril 2009. Compte tenu des limites du présent mémoire, nous avons dû choisir de ne pas étudier les documents produits dans le cadre de la refonte du régime forestier. Bien qu'elle s'inscrive, selon plusieurs personnes interviewées en continuité avec la Commission Coulombe, cette nouvelle révision du régime forestier a fait l'objet d'un processus de consultation spécifique qui mériterait une analyse distincte.

Nous avons aussi fait le choix méthodologique d'appréhender la Commission Coulombe dans son ensemble plutôt que de restreindre notre analyse à un lieu géographique (une région administrative, par exemple) ou à un seul type d'acteur. Ce choix méthodologique trouve sa justification dans le modèle d'analyse privilégié. L'hypothèse porte, d'une part, sur l'émergence de nouveaux discours. Or, pour appréhender les relations entre les discours en présence, il est essentiel de considérer l'ensemble des acteurs sociaux ayant participé aux consultations. L'hypothèse vise aussi à discerner les effets politiques potentiels de la Commission. Puisque l'objet de la Commission est un enjeu national – bien que cet enjeu se décline de différentes façons selon les régions géographiques – il est logique de l'aborder dans sa totalité.

La méthode des cas a été critiquée pour son manque d'applicabilité aux modèles hypothético-déductif. On lui reproche notamment de ne pas permettre de comparaison pré- et post-test qui permettrait d'élaborer une explication causale (Platt, 2007: 101). Cette critique ne s'applique cependant pas lorsque l'étude de cas permet l'analyse des variations dans le temps d'un cas unique de façon à la fois synchronique et diachronique (Gerring, 2007: 28). Ainsi, l'analyse de la Commission Coulombe comme moment délibératif, combinée à l'étude de l'évolution de ses recommandations, permet de dégager une certaine relation de causalité<sup>14</sup> entre

---

<sup>14</sup> L'approche de la causalité à laquelle nous adhérons est inspirée de l'approche réaliste de (Sayer, 1992). Cette approche, particulièrement adéquate aux analyses qualitatives, permet d'identifier des liens de causalités à l'intérieur de cas uniques en prenant en considération l'importance du contexte (Maxwell, 2004: 8).

l'émergence de nouveaux discours, d'une part, et les effets politiques de la participation délibérative, d'autre part.

## 2.2 L'étude de cas

L'étude de cas vise à explorer un phénomène de façon approfondie (Stoecker, 1991: 97). Cette méthode est aussi définie comme « l'étude intensive d'un seul cas dont l'objectif est – du moins en partie – d'éclairer un ensemble plus grand de cas » (Gerring, 2007: 20)<sup>15</sup>. Les tentatives de généralisations devraient cependant être effectuées en lien avec la théorie plutôt qu'en relation avec d'autres cas (Yin, 2002: 16). Chaque cas particulier de participation délibérative étant fortement dépendant de son contexte, les résultats obtenus ne sont pas nécessairement généralisables à d'autres expériences de participation délibérative. Il s'agit donc d'étudier le cas particulier de la Commission Coulombe afin de vérifier les présupposés théoriques selon lesquels la participation délibérative favoriserait la reconnaissance de nouveaux discours et une prise en considération accrue des arguments des acteurs sociaux dans l'élaboration des politiques.

Puisque l'étude de cas vise à une certaine généralisation des résultats, elle doit se fonder sur un cas jugé représentatif ou typique. Un cas typique incarne un ensemble d'attributs caractéristiques d'un phénomène (Gerring, 2007: 91). On peut affirmer que la Commission Coulombe est un cas typique de la participation délibérative puisqu'elle présente plusieurs critères associés à cette forme de gouvernance : un échange d'arguments raisonnables entre le plus grand nombre d'acteurs concernés, alors que la discussion est ouverte, publique et transparente (Blondiaux, 2005: 126-127).

La Commission est ouverte à un grand nombre d'acteurs sociaux puisque « toute personne ou organisme intéressé par les forêts québécoises et leur gestion peut soumettre un document de propositions » (Commission Coulombe, 2004b: 21).

---

<sup>15</sup> Traduction de « intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases » (Gerring, 2007: 20).

Par souci de transparence et à travers une utilisation pertinente d'Internet, la Commission a rendu disponibles sur son site web : l'ensemble des mémoires et des avis techniques et scientifiques qui lui ont été soumis, de nombreuses analyses et rapports d'experts, de même que les commentaires de citoyens reçus aux cours de ses travaux. La Commission a aussi diffusé la majorité des audiences et la présentation publique de son rapport à partir de son site Internet.

D'un point de vue méthodologique, une étude de cas est « une étude approfondie et multi-facette d'un phénomène social unique utilisant des méthodes de recherche qualitatives. Cette étude est conduite de façon détaillée et s'appuie souvent sur l'utilisation de plusieurs sources » (Feagin et al., 1991: 2; Platt, 2007: 111). C'est pourquoi nous avons retenu différentes sources d'information : mémoires, rapports, documents gouvernementaux, articles de presse et entretiens semi-directifs.

### **2.2.1 Données secondaires : Mémoires et publications gouvernementales**

Il est généralement admis que, dans les études de cas, l'analyse documentaire sert à corroborer les arguments provenant d'autres sources (Yin, 2002: 87). McCulloch (2004) avance cependant que les documents sont sous-utilisés par les chercheurs en sciences sociales. Selon lui, « le plein potentiel de la recherche documentaire réside dans leur capacité à éclairer les relations entre les passé et les présent »<sup>16</sup> (McCulloch, 2004: 28). Cela en fait des moyens privilégiés pour documenter le changement social en général et les changements dans les organisations en particulier (Quivy & Campenhoudt, 2006: 183).

L'analyse de texte est pertinente pour les sciences sociales dans la mesure où elle interroge les effets sociaux des discours (Fairclough, 2003: 3). Les textes ne sont pas sans effets, ils transforment « nos connaissances, nos croyances, nos attitudes, nos

---

<sup>16</sup> Traduction de « The full potential of documentary research had lain precisely in the way that it could provide insights into the connection between past and present » (McCulloch, 2004: 28).

valeurs, etc. » (Fairclough, 2003: 8)<sup>17</sup>. L'analyse des documents produits dans le cadre de la Commission et de son suivi vise donc à expliquer l'émergence de nouveaux discours et les effets potentiels de leur diffusion sur les orientations politiques, législatives et administratives du MRNF.

En plus des mémoires produits par les huit acteurs nationaux rencontrés, dix-huit mémoires présentés lors des consultations publiques régionales ont été analysés. La sélection des mémoires a été effectuée selon une technique d'échantillonnage aléatoire stratifié. L'échantillonnage aléatoire stratifié est une méthode d'échantillonnage « pour laquelle une population (N) est divisée en sous-populations de telle manière que les constituants de chaque sous-groupe sont relativement homogènes entre eux et relativement hétérogènes par rapport aux autres sous-groupes » (Onwuegbuzie & Leech, 2007: 111)<sup>18</sup>. Un échantillon est ensuite tiré aléatoirement de chaque sous-groupe. L'objectif étant d'obtenir une aussi grande diversité de points de vue que possible, des mémoires associés aux différentes sous-populations de participants ont été sélectionnés : industrie forestière; acteurs du développement régional; milieu de la recherche; associations professionnelles et syndicales; associations de villégiature, sports et loisirs; fonction publique; individus, communautés autochtones et groupes écologistes. Trois mémoires ont ainsi été choisis à l'intérieur de chacune des catégories identifiées. Une certaine attention a aussi été portée à la répartition géographique des mémoires sélectionnés.

Une dizaine de documents produits par la Commission Coulombe, le MRNF et l'Assemblée Nationale dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la Commission ont été étudiés : le document préparatoire à la consultation publique, le document de réflexion, le rapport final de la Commission, deux documents faisant le bilan du suivi des recommandations de la Commission, le projet de loi n° 71 se

---

<sup>17</sup> Traduction de « Texts can bring about changes in our knowledge [...], our beliefs, our attitudes, values and so forth. » (Fairclough, 2003: 8).

<sup>18</sup> Traduction de « a sampling scheme in which a population is divided into sub-populations such that members of each sub-populations are relatively homogenous with respect to one or more characteristics and relatively heterogeneous from members of all other sub-groups with respect to these characteristics. » (Onwuegbuzie & Leech, 2007: 111).

rapporant à la baisse d'attribution de matière ligneuse, le projet de loi n° 94 portant sur la création du poste de forestier en chef, les énoncés de recommandation du comité consultatif sur le Règlement sur l'aménagement durable des forêts (RADF) et le cadre de gestion du régime forestier pour la période 2008-2013.

Les programmes politiques et les rapports produits par les gouvernements « fournissent des moyens de comprendre la rhétorique ou le discours officiel qui légitiment un certain type de changement, qui construisent certaines possibilités et qui en excluent d'autres » (Ball, 1990; McCulloch, 2004: 80)<sup>19</sup>. Par le rôle qu'ils jouent dans la définition des possibilités et des contraintes, on peut dire que ces rapports contribuent à l'institutionnalisation de certains discours.

### **2.2.2 Données primaires : Les entretiens semi-directifs**

La conduite d'entretiens constitue l'une des méthodes les plus répandues pour enrichir le corpus d'une analyse discursive en dégagant les perceptions des acteurs (Fairclough, 1992 : 227). Le recueil d'informations par le biais d'entretiens convient particulièrement à l'étude du « sens que les acteurs donnent à leurs pratiques et aux événements » (Quivy & Campenhoudt, 2006: 175). Nous avons donc eu recours aux entretiens afin de valider certaines interprétations et de mieux comprendre les dynamiques entre les acteurs au moment de la Commission et dans la période qui a suivie.

Compte tenu des contraintes temporelles et du nombre important de participants à la Commission Coulombe<sup>20</sup>, un échantillon a dû être identifié. Nous avons d'abord retenu les organisations de nature provinciale ou multirégionale (n=60). Ces

---

<sup>19</sup> Traduction de « they provide a convenient means of understanding the official rhetoric or discourse that legitimizes particular kind of change, constructing certain possibilities but also excluding or displacing other combinations » (Ball, 1990: 18; McCulloch, 2004: 80)(Ball, 1990: 18 cité par McCulloch, 2004 : 80).

<sup>20</sup> Selon un communiqué de presse émis par la Commission le 14 décembre 2004, celle-ci comptait, aux termes de ses travaux, « environ 1 800 participations aux audiences, une douzaine de forums de discussion en région et 303 mémoires déposés » (Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique, 2004b).

organisations sont censées représenter les intérêts de l'ensemble des membres qu'elles fédèrent. Elles peuvent donc être considérée, sinon strictement représentatives, du moins caractéristiques des principaux discours en présence. Nous avons ensuite sélectionné, parmi les 60 organismes provinciaux ou multirégionaux retenus, un échantillon aléatoire stratifié (n=8)<sup>21</sup>.

L'entretien semi-directif « n'est ni entièrement ouvert, ni canalisé par un grand nombre de questions précises » (Quivy & Campenhoudt, 2006: 174). Les entretiens sont guidés par une série de questions découlant des hypothèses de départ (voir guide d'entretien en annexe), mais se déroulent d'une façon souple et libre plus apparentée à la conversation qu'à l'administration d'un questionnaire. Les entrevues, d'une durée de 30 à 90 minutes, se sont généralement déroulées dans les locaux des organisations auxquelles sont rattachés les interviewés. Au début de chaque entrevue les objectifs généraux du projet de recherche ainsi que les enjeux liés à la confidentialité de l'entretien ont été rappelés aux interviewés<sup>22</sup>. Chaque entrevue a été enregistrée avec le consentement des personnes interviewées.

### **2.3 Cadre conceptuel : L'arrangement politique**

Dans le premier chapitre nous avons brièvement présenté la notion d'arrangement politique. Cette notion renvoie à la configuration des discours, des coalitions discursives, des rapports de pouvoir et des règles qui façonnent un domaine politique (Arts & Buizer, 2009: 4). Le postulat de départ est que le recours à la participation publique, dans le cadre de la Commission Coulombe, a permis à de nouveaux discours d'émerger et à certains acteurs sociaux d'influencer les orientations politiques relative au régime forestier.

---

<sup>21</sup> Ni le milieu de la recherche, ni les acteurs du développement régional ne sont représentés dans les entretiens en raison notamment du taux élevé de roulement de personnel qui ne permet pas de rencontrer des personnes ayant participé directement à la Commission Coulombe en 2004. Pour des raisons pratiques, les personnes ayant soumis un mémoire sur une base individuelle n'ont pas, non plus, été rencontrées en entrevue.

<sup>22</sup> Dans certains cas, il n'était pas possible d'assurer l'anonymat complet des répondants compte tenu de la taille restreinte du milieu forestier québécois et des forts réseaux sociaux qui le traverse. Dans les cas où il y avait une possibilité raisonnable que les répondants puissent être identifiés, un droit de regard sur les résultats, pour fin de validation, leur a été accordé.

L'analyse de l'arrangement politique débute par l'étude de l'émergence de nouveaux discours et de coalitions discursives dans le contexte du recours à la participation délibérative. Une analyse à partir des dimensions discursives de l'arrangement politique s'avère particulièrement utile pour comprendre les effets de ces nouveaux instruments de gouvernance (Liefferink, 2006: 58). L'analyse s'intéresse ensuite à la reconfiguration des rapports de pouvoir observables à travers l'évolution des règles qui encadrent la gestion de la forêt, notamment les politiques publiques, les projets de loi et l'éventuelle révision du régime forestier.

### **2.3.1 Discours et coalitions discursives**

Le recours à la participation délibérative constitue le point d'entrée de notre analyse puisqu'il favorise la reconnaissance de discours émergents et d'acteurs minoritaires. En effet, l'entrée en scène de nouveaux acteurs et l'émergence de nouvelles coalitions discursives sont les principaux moteurs du changement, car ils conduisent à une redéfinition des rapports de pouvoirs, des normes et des règles en vigueur (Arts, 2000). La participation favorise, d'une part, la reconnaissance de discours et d'acteurs minoritaires et, d'autre part, l'émergence de nouveaux discours conçus comme des combinaisons inédites de discours existant (Fairclough, 2003:127).

Les enjeux environnementaux sont l'objet de définitions sociales et politiques qui s'opèrent à travers les discours. Un discours est « un ensemble spécifique d'idées, de concepts et de catégorisations produites, reproduites et transformées à l'intérieur de pratiques et à travers lequel un sens est donné aux réalités matérielles et sociales » (Hajer, 1997: 44)<sup>23</sup>. Un arrangement politique est fait d'une pluralité de discours différents qui peuvent entrer en compétition. Il est possible d'identifier cinq discours en présence dans l'arrangement politique qui prévaut dans le domaine de la gestion forestière au moment de la Commission Coulombe : un discours environnemental; un

---

<sup>23</sup> Traduction de "a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities" (Hajer, 1997:44).

discours managérial; un discours communautaire; un discours pluraliste et un discours économique.

Les arguments mis de l'avant par le discours environnemental font la promotion de la conservation de la biodiversité, par la création d'aires protégées notamment. Il s'intéresse aux services environnementaux offerts par la forêt, en particulier au rôle joué par celle-ci dans les cycles de l'eau et du carbone. Ce discours revendique que des limites soient adoptées pour encadrer l'exploitation forestière. Il dénonce une certaine connivence entre le MRNF et l'industrie et souligne les lacunes du calcul de la possibilité forestière<sup>24</sup>. Il réclame une plus grande indépendance des gestionnaires publics par rapport à l'industrie forestière et plus de transparence dans les pratiques de gestion (Houde & Sandberg, 2003: 423-424).

Le discours managérial fait, quant à lui, appel à un argumentaire fondé sur le rôle de l'expertise du gouvernement et de l'administration publique. Ce discours « met l'emphase sur les aspects techniques des politiques et des règlements » (Williams & Matheny, 1995: 11)<sup>25</sup>. Le discours managérial affirme que « les experts situés à l'intérieur d'organisations bureaucratiques sont les plus à même de discerner l'intérêt public » (Williams & Matheny, 1995: 12)<sup>26</sup>.

Le discours communautaire met de l'avant un argumentaire basé sur l'importance du contexte socioculturel et historique. L'emphase est mise sur le rôle de la communauté et de la localité. Le discours communautaire porte principalement sur l'impact de certaines politiques sur des communautés culturelles (Williams & Matheny, 1995: 25-26). Dans le cas qui nous intéresse, ce discours se préoccupe notamment de l'effet des politiques forestières sur les Premières Nations. Il favorise une gestion autonome, voire une autogestion.

---

<sup>24</sup> La possibilité forestière correspond au volume maximal de bois pouvant être prélevé sans réduire la capacité des forêts à se régénérer (Commission Coulombe, 2004a :11).

<sup>25</sup> Traduction de « emphasizes the technical aspects of regulatory policy » (Williams et Matheny, 1995: 11).

<sup>26</sup> Traduction de « experts located within bureaucratic organizations [are] committed to the discovery of an objective public interest » (Williams et Matheny, 1995: 12).

Le principal enjeu du discours pluraliste est d'établir « la meilleure façon de structurer le processus politique afin d'atteindre un équilibre entre les intérêts divergents » (Williams & Matheny, 1995: 20). En ce qui concerne plus spécifiquement le domaine de la gestion forestière, les revendications visant à concilier les multiples usages de la forêt et la promotion de la gestion intégrée sont autant de formes prises par le discours pluraliste.

Le discours économique évoque, quant à lui, la création et le maintien d'emplois, il vise à maximiser les profits et à réduire les coûts d'exploitation. Les tenants de ce discours sont généralement enclins à vouloir limiter la participation publique et à favoriser le statu quo. La vision du développement durable promue par le discours économique se fonde surtout sur la mise en œuvre de nouvelles façons de rentabiliser la forêt.

Ces discours ne sont pas mutuellement exclusifs et certains arguments couramment utilisés renvoient à plus d'un discours. La certification forestière, par exemple, est associée à la fois au discours environnemental et au discours fondé sur le développement économique<sup>27</sup>. Il est généralement admis que les acteurs sociaux se regroupent en coalitions pour faire valoir leurs points de vue.

Les travaux séminaux de William A. Gamson démontrent que les acteurs sociaux qui forment des alliances ont de meilleures chances de faire des gains et d'influencer les décisions (Gamson, 1961). Gamson (1961) définit une coalition comme une alliance temporaire entre des individus ou des groupes qui poursuivent normalement des buts différents. La notion de coalition discursive renvoie plus spécifiquement au partage par plusieurs acteurs sociaux d'une même façon de mettre en discours une problématique politique. Ces acteurs – dont les intérêts spécifiques peuvent être différents, voire divergents sur certains enjeux – se rejoignent au niveau discursif et

---

<sup>27</sup> La certification FSC renvoie aussi au discours communautaire puisque l'un de ces critères concerne le respect des droits des autochtones, notamment l'identification des sites ayant une signification culturelle particulière (Forest Stewardship Council, 2000).

partagent une vision similaire d'un même enjeu (Hajer, 1997 ; Arts *et al.*, 2000: 57-58).

### 2.3.2 Pouvoir discursif et pouvoir décisionnel

La seconde dimension de l'arrangement politique renvoie à la notion de pouvoir, c'est-à-dire « la capacité des acteurs sociaux à influencer les décisions politiques ou à dominer les débats publics » (Van Tatenhove, Arts, & Leroy, 2000: 59)<sup>28</sup>. En effet, le pouvoir peut aussi bien être discursif que décisionnel. Il renvoie, d'un côté, à la capacité des acteurs de faire entendre et reconnaître leurs discours et de l'autre à leur aptitude à influencer sur la prise de décisions et l'élaboration des politiques. Le pouvoir est imbriqué dans les discours; il n'est ni inhérent aux acteurs ni aux institutions. Le pouvoir « existe dans les rapports sociaux et dans les discours qui donne un sens aux pratiques institutionnelles » (Nelson & Wright, 1994, Fairclough, 1992 cités par Navdeep, 2007:81)<sup>29</sup>. Ainsi, quand différents discours entrent en compétition, « ce qui est contesté c'est le pouvoir qu'ont ces systèmes sémantiques [...] de maintenir ou de transformer le monde » (Fairclough, 2003: 130)<sup>30</sup>. Et si l'on reconnaît de plus en plus le caractère pluriel de l'espace public, il est généralement admis qu'il y prévaut néanmoins un discours dominant.

Dans le contexte de l'élaboration des politiques publiques, ce discours est habituellement celui des pouvoirs publics (Navdeep, 2007 :80). Il arrive que les acteurs dominants affaiblissent les discours alternatifs en intégrant superficiellement certains éléments des discours minoritaires à leur propre arguments sans pour autant internaliser ou accepter les valeurs sous-tendues par ces discours (Navdeep, 2007). Une approche discursive-institutionnelle du pouvoir vise justement « à expliquer la

---

<sup>28</sup> Traduction de « [...] capacity of agents [...] to achieve certain policy outcomes. Such outcomes may be achieved not only by determining political decisions, but also by dominating public debates » (Van Tatenhove et al., 2006)59).

<sup>29</sup> Traduction de « not an entity possessed and exercised by a person or an institutions, but exists in social and political relationships embedded in discourses that give rise to institutional practices » (Nelson & Wright, 1994, Fairclough, 1992 cité par Mathur, 2007:81).

<sup>30</sup> Traduction de «When different discourses come into conflicts and particular discourses are contested, what is centrally contested is the power of these pre-constructed semantic systems [...] to sustain or remake the world in their image. » (Fairclough, 2003: 130)<sup>30</sup>.

stabilité et le statu quo alors même que le contrôle des élites sur les institutions, la prise de décision et l'agenda politique semble se relâcher » (Navdeep, 2007:81)<sup>31</sup>.

### **2.3.3 Règles formelles et informelles**

Cette dimension de l'arrangement politique renvoie aux normes et aux règles, formelles et informelles, qui déterminent les possibilités et les contraintes à l'intérieur desquels les acteurs sociaux peuvent agir (Arts, Van Tatenhove, & Leroy, 2000: 61). Les règles formelles sont généralement énoncées dans des documents légaux ou procéduraux, alors que les règles informelles font plutôt partie de la culture politique. Les règles ne sont pas considérées comme données une fois pour toute, mais sont continuellement négociées et transformées par les pratiques et les discours des acteurs sociaux (Arts et al., 2000: 62). Les règles sont produites à travers un ensemble d'usages, de pratiques et de représentations objectivées dans des instances institutionnelles d'action publique.

## **2.4 Rappel des questions et objectifs de la recherche**

Les effets politiques du recours accru à des mécanismes de participation et de délibération constitue l'objet de la présente recherche. Les théories normatives de la délibération font preuve de beaucoup d'optimisme en ce qui concerne ces effets politiques potentiels : plus grande imputabilité politique, démocratisation de la gestion publique, ouverture des acteurs sociaux aux positions divergentes, etc. Cependant, sur le terrain de l'action publique, les mécanismes participatifs et délibératifs demeurent des lieux où se jouent des rapports de force. En outre, ces mécanismes peuvent être instrumentalisés, le plus souvent pas les élites politiques. Cela amène à interroger les effets politiques et organisationnels de la participation délibérative. Dans quelle mesure le recours à la démocratie participative-délibérative donne-t-elle une plus grande place aux arguments des acteurs de la société civile et

---

<sup>31</sup> Traduction de « attempts to explain the stability of the status quo in the face of the perceived loosening of control over the institutions of decision making and practices of agenda-setting by elites » (Mathur, 2007:81).

quelle est l'influence de ceux-ci sur les orientations politiques et les modes de gestion publics ?

Le recours à la notion d'arrangement politique permet de reformuler cette question sous forme d'une hypothèse selon laquelle le recours à la participation et à la délibération favoriserait la reconnaissance de nouveaux discours et l'émergence de coalitions discursives qui modifierait les rapports de pouvoirs et influencerait – de façon plus ou moins superficielle – la formulation de règles, de politiques et de programmes.

## **2.5 Démarche de l'analyse**

### **2.5.1 Démarche exploratoire**

Dans un premier temps, une démarche exploratoire a été entreprise afin de tracer les frontières du cas et d'en identifier les principaux enjeux. Pour ce faire, 63 articles de presse ont été consultés. Un échantillonnage par choix raisonné, articulé autour des moments-clés du débat, a été utilisé pour sélectionner les articles de presse les plus susceptibles de fournir de l'information pertinente. Ensuite, un premier examen de 6 mémoires soumis par des organismes de nature provinciale et du rapport final de la Commission Coulombe a été effectué. En outre, plusieurs enregistrements audio numériques des audiences de la Commission ont été écoutés. Cette étape a permis d'identifier les principaux enjeux du débat, de réviser la typologie des discours en présence et de préparer les guides d'entretiens.

### **2.5.2 L'analyse discursive des documents**

La démarche utilisée pour identifier les différents discours dans les textes est celle proposée par Fairclough (2003: 129). Les différents enjeux associés au domaine politique de la gestion forestière ont d'abord été dégagés. Puis, les termes dans lesquels ces enjeux sont articulés dans les mémoires soumis à la Commission Coulombe ont été identifiés en lien avec une typologie des discours inspirée d'autres

recherches sur les conflits environnementaux (Willams & Matheny, 1995) et la gestion forestière (Houde et Sandberg, 2003). Au cours de l'analyse, il y a un va-et-vient constant entre les documents analysés, les types de discours auxquels ils se rattachent et les configurations entre les différents types de discours et d'acteurs (Fairclough :1992 :231). L'analyse des mémoires soumis à la Commission a permis de faire ressortir les discours et les acteurs dominants, de décrire les antagonismes irréductibles et d'identifier les coalitions discursives. Une attention particulière a aussi été portée aux règles revendiquées et aux changements organisationnels exigés.

Ensuite, une exploration intertextuelle du rapport final de la Commission Coulombe a été effectuée dans le but de discerner les discours et les revendications qui y sont, plus ou moins superficiellement, intégrés. L'analyse intertextuelle, comprise comme la comparaison de discours présents dans différents textes, est primordiale à la compréhension du changement social (Fairclough, 1992, 2003). L'objectif de ce type d'analyse est de montrer de quelle façon, et dans quelle mesure, les textes étudiés incorporent d'autres textes (Fairclough, 2003:17; Fairclough, 1992 : 233). Nous nous sommes particulièrement intéressés à la façon dont les recommandations des acteurs sociaux ont été incorporées au rapport final de la Commission. Dans quelle mesure les arguments des acteurs ont-ils été traduits dans les termes de la Commission? Y a-t-il des références – implicites ou explicites – aux recommandations formulées dans les mémoires soumis?

Enfin, les documents de suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Commission ont été mis en relation intertextuelle avec le rapport final de la Commission. Cette comparaison a permis de montrer quels discours et quels arguments ont été intégrés par le MRNF, quelles recommandations ont modifié ses pratiques – en se cristallisant notamment sous forme de règles et de lois – et lesquelles sont tout simplement tombées dans l'oubli. Une attention particulière a été portée aux mots « dont le sens est variable et changeant et aux possibilités sémantiques d'un mot [...] comme mode d'hégémonie et comme objet de controverse » (Fairclough, 1992 :236). Des notions telles que « aménagement

écosystémique », « développement durable » ou le discours sur l'assouplissement du cadre réglementaire sont autant d'exemples d'arguments dont les possibilités sémantiques sont multiples et dont la définition peut, par conséquent, être l'objet d'une certaine compétition entre les acteurs.

## 2.6 Conclusion

La commission Coulombe se prête particulièrement bien à l'étude tant des innovations discursives que des effets politiques favorisés par le recours à la participation délibérative. Le grand nombre d'acteurs et la variété des discours mobilisés en font un terreau fertile à l'étude de l'émergence de nouveaux acteurs et à la co-construction de discours originaux.

L'exercice n'est pas sans soulevé certains enjeux d'éthique et de validité. Certaines voix sont forcément écartées de la recherche, notamment en raison des techniques d'échantillonnage utilisées. La survie des documents constitue une source de biais puisque « les documents qui survivent [...] sont probablement ceux qui présentent davantage les points de vues officiels ou les points de vues qui ont ultimement été acceptés, plutôt que ceux des groupes subordonnés » (McCulloch, 2004: 43)<sup>32</sup>. Cela soulève des questions quant à la représentativité des documents disponibles pour l'analyse.

La triangulation de différentes sources vient pallier à ce biais potentiel (Yin, 2002: 123). C'est pourquoi nous avons aussi effectué des entrevues avec des acteurs sociaux nationaux provenant de l'industrie, de groupes environnementaux, d'associations professionnelles, de groupes d'intérêts et d'organisations autochtones. Un commissaire et une personne impliquée dans le suivi de la Commission ont aussi été interrogés.

---

<sup>32</sup> Traduction de « Documents that survive [...] are probably strongest in presenting official viewpoints and those that have ultimately been successful, rather than those of subordinate and oppressed groups » (McCulloch, 2004: 43).

## **Chapitre 3 : L'émergence du débat public sur la gestion de la forêt**

Dans les chapitres précédents, j'ai abordé la participation délibérative, notamment sous l'angle de ses effets politiques. L'hypothèse sous-jacente était que le recours à la participation délibérative peut favoriser la reconnaissance d'acteurs et de discours marginaux ainsi qu'une certaine intégration d'arguments minoritaires aux discours officiels et aux politiques publiques. Un cadre d'analyse discursif-institutionnel, fondé sur la notion d'arrangement politique, est mis en œuvre dans le but de vérifier cette hypothèse. Pour ce faire on a choisi d'étudier le cas de la Commission Coulombe sur la gestion de la forêt publique québécoise.

Le présent chapitre s'attache à présenter le contexte dans lequel la Commission Coulombe s'est déroulée. En effet, la portée et les limites de la participation délibérative ne peuvent être comprises sans prendre en compte le contexte à l'intérieur duquel celle-ci s'inscrit. Dans le cas qui nous intéresse, ce contexte est caractérisé par la convergence entre, d'une part, la controverse suscitée par la diffusion de *L'Erreur Boréale* (Monderie and Desjardins 1999) et, d'autre part, l'institutionnalisation grandissante du recours à la participation délibérative dans le domaine de la gestion forestière. Les modalités de consultation, le rôle des commissaires, les principaux enjeux de la Commission et un bref aperçu de ses principales recommandations sont aussi abordés.

### **3.1 La gestion de la forêt comme problème public**

Bien que la forêt soit depuis des années au cœur des préoccupations environnementales des québécois, la diffusion du documentaire *L'Erreur boréale* est identifié comme l'évènement à l'origine de la mise sur pied de la Commission Coulombe (Sansfaçon 2004). En effet, en créant un choc esthétique et moral, le film a engendré un débat public sur la gestion de la forêt. L'impact du documentaire a été tel que, deux ans après sa diffusion, la surexploitation des forêts est au nombre des

problèmes environnementaux qui préoccupent le plus les québécois (Vaillancourt 2001).

Réalisé par Robert Monderie et Richard Desjardins, *L'Erreur boréale* peut être considérée comme un point tournant dans la publicisation de la question de la gestion de la forêt publique québécoise. Selon un représentant d'un groupe environnemental, « il y a avant et après *L'Erreur Boréale*. [...] Tout à coup, les médias se sont mis à s'intéresser à la forêt, puis cela n'a jamais arrêté. » La diffusion du documentaire a suscité une controverse qui a permis de rendre visible un problème difficile à percevoir (Callon, Lascoumes and Barthe 2001):50). En effet, jusqu'à la sortie du film, la majorité des québécois n'avait pas pu constater l'ampleur de l'exploitation forestière ni se questionner sur la légitimité de la gestion de la ressource.

### **3.1.1 Richard Desjardins, lanceur d'alerte**

La sortie du documentaire en février 1999, a suscité un vif intérêt (Francoeur 1999b; Perreault 1999) et sa diffusion sur les ondes de Télé-Québec le 28 mars a créé une véritable onde de choc dans le grand public. En parallèle à la diffusion de *L'Erreur Boréale*, plusieurs groupes sociaux et syndicaux<sup>33</sup> s'allient à l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) afin de former la Coalition sur les forêts vierges nordiques. Cette coalition réclame une enquête publique indépendante sur le régime forestier québécois et en particulier sur les menaces qui pèsent sur la forêt boréale (Bisson 1999; Francoeur 1999a). Jean Charest, alors chef de l'opposition officielle, réclame aussi la formation d'une commission d'enquête (O'Neill 1999).

En portant sur le devant de la scène publique les conséquences de la surexploitation de la ressource et en mettant en cause la gestion de la forêt, Desjardins et Monderie (1999) ont agi comme des « lanceurs d'alerte » (Chateauraynaud and Torny 1999).

---

<sup>33</sup> Parmi ces groupes, on compte l'Assemblée des évêques du Québec, la Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ), la Fédération des travailleurs et des travailleuses du papier et de la forêt (FTPF-CSN), le Grand Conseil des Cris du Québec, le Réseau des groupes écologistes du Québec (RQGE), le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP), le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) et le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ).

Les enjeux soulevés par les « lanceurs d’alertes » sont généralement pris en charge par des procédures qui éprouvent la validité de cette alerte au moyen de recueil d’informations et d’investigations.

En décembre 2002, la Vérificatrice générale du Québec publie un rapport qui révèle « l’insuffisance des connaissances du ministère sur plusieurs aspects ainsi que l’utilisation d’outils [qui ne sont] pas toujours adéquats » (Breton 2002). Cela confirme le bien fondé des inquiétudes soulevées par le documentaire puisque « le ministère n’est pas en mesure de déterminer s’il y a une surévaluation de la possibilité forestière » (Vérificateur général du Québec, 2002 : 69). La publication du rapport de la Vérificatrice générale donne ainsi une crédibilité politique aux alertes lancées par Monderie et Desjardins.

Dans la foulée de la publication du rapport de la Vérificatrice générale, le premier ministre Bernard Landry se déclare favorable à la tenue d’une enquête publique sur la gestion des forêts (Côté 2003). La sortie du rapport de la Vérificatrice a permis au premier ministre d’outrepasser le ministre des ressources naturelles, Jacques Brassard, qui avait vivement nié la thèse du film de Monderie et Desjardins et s’était attaché à réitérer que la forêt était « en bonne santé, exploitée et gérée correctement » (O’Neill 1999). C’est ainsi qu’au moment des élections de 2003, le Parti Québécois avait entrepris de mettre sur pied une commission. Ce sera finalement le gouvernement libéral de Jean Charest, élu le 14 avril 2003, qui mettra sur pied la Commission Coulombe.

### **3.1.2 Débat et stratégies rhétoriques**

Malgré l’impact de *L’Erreur Boréale* dans la sphère publique, l’industrie et le gouvernement ont longtemps refusé d’admettre les questionnements soulevés par le documentaire en affirmant que le cadre réglementaire et technique était garant d’un développement durable et d’une gestion démocratique de la forêt (Denis 2005). Ces acteurs, concernés par les enjeux liés à l’exploitation et à la gestion forestière, ont

recours à une panoplie de stratégies rhétoriques afin de s'approprier la définition du problème public.

Ainsi, la désapprobation du public à l'égard de l'industrie forestière a souvent été dépeinte comme un malentendu, une incompréhension qu'une campagne de relation publique pourrait dissiper. En réaction à la diffusion du documentaire, l'Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec (AMBSQ) déplore le ton alarmiste du film et affirme que l'état des forêts « ne nécessite aucunement qu'on fasse table rase des politiques de gestion. » (Presse Canadienne 1999). L'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec (OIFQ) considère, pour sa part, que le film soulève des préoccupations légitimes à l'égard de l'état de la forêt, même si « d'un point de vue technique, [il] présente plusieurs positions qui méritent d'être nuancées. » (Gauthier 1999). L'OIFQ est en faveur d'un vaste forum réunissant les principaux acteurs forestiers et le grand public dans le but de discuter des orientations à prendre dans la gestion des forêts du Québec. Le président de la ZEC Bas Saint-Laurent affirme que, malgré son sensationnalisme, *L'Erreur Boréale* décrit avec acuité les problèmes rencontrés par les organisations récréotouristiques (Pelletier 1999).

Même si le documentaire ne fait pas l'unanimité (Denis 2005), il se dégage un certain consensus autour des enjeux relatifs à la participation publique et à la transparence en matière de gestion forestière. Un membre de la faculté de foresterie de l'Université Laval admet que « malgré ses nombreuses imperfections, *L'Erreur boréale* touche un problème grave, celui de la gestion et de la transparence des pratiques forestières » (Guéricolas 1999). Le doyen de la même faculté reconnaît pour sa part « qu'il faudrait que les pratiques forestières se raffinent pour mieux tenir compte des sensibilités des autres utilisateurs de la forêt » (Guéricolas 1999).

Selon plusieurs, le film aurait contribué à la transformation des pratiques de gestion forestière. Un journaliste affirme que « la prise de conscience collective provoquée par le pamphlet cinématographique de Desjardins et Monderie a contraint [le Ministère] à donner des droits aux pourvoyeurs, villégiateurs et autres 'fréquenteurs'

des forêts québécoise en modifiant la *Loi sur la forêt* » (Chartrand 2004). Bien que le documentaire ait eu un impact certain dans l'opinion publique et chez les décideurs, ce journaliste fait abstraction de la transformation des pratiques d'administration publique de plus en plus ouvertes à la participation délibérative. Dans le domaine de la gestion forestière, ce type de pratiques existait déjà depuis quelques années<sup>34</sup>, mais s'est graduellement institutionnalisé avec l'apparition en 2001 de la notion de participation lors de la révision de la *Loi sur les forêts*.

### 3.1.3 Débat public et crise de légitimité

Si *L'Erreur Boréale* ébranle la confiance des citoyens quant à la façon dont les pouvoirs publics gèrent la forêt, le documentaire questionne aussi les limites de l'expertise. Surtout lorsque celle-ci se fait à la fois prévisionnelle et intéressée. Les premiers visionnements de *L'Erreur Boréale* en région auraient « dégénérés en crise de confiance ouverte dans une partie de la population envers les scientifiques [...], ce qui leur a fait perdre une autorité morale [jusque-là] assez peu contestée » (Francoeur 1999a). Le terme *agency capture* (Marshall and Goldstein 2006 : 220) désigne une situation où les actions d'une instance gouvernementale sont plus alignées sur celles de l'industrie dont elle est sensée encadrer les pratiques que sur l'intérêt du public. Une telle situation mine la crédibilité des institutions aux yeux de la population et constitue un des principaux symptômes d'une crise de légitimation environnementale (Marshall and Goldstein 2006): 220). Le documentaire de Monderie et Desjardins a donc ébranlé la légitimité des experts du Ministère des ressources naturelles en questionnant ses pratiques de gestion et en suscitant un doute sur son possible copinage avec l'industrie forestière.

Nous l'avons souligné précédemment, le recours à la participation et au débat public a, entre autres, une fonction de légitimation (Marshall and Goldstein 2006). Il vise

---

<sup>34</sup> Notamment la Commission sur le Programme de pulvérisations aériennes contre la Tordeuse des bourgeons de l'épinette en 1983 et 1984 ; l'audience publique sur la Pulvérisations aériennes de phytocides en milieu forestier en 1983-1984, la Commission sur la protection des forêts en 1991, et l'audience publique sur les Pulvérisations d'insecticides par voie aérienne pour lutter contre certains insectes forestiers en 1994.

notamment à « répondre à un déficit de légitimité du politique en faisant droit à la revendication d'espaces de prise de parole et de délibération sur les décisions publiques » (Chambat et Fourniau, 2001 :9). Bien que la Commission Coulombe soit loin d'être réductible à cette seule fonction, on peut supposer que rétablir la confiance de la population dans le MRNF a été l'un de ses objectifs plus ou moins implicite.

### **3.2 Évolution de la participation publique à la gestion de la forêt**

Compte tenu du caractère public de la forêt, l'État joue un rôle important dans la gestion de cette ressource. Les pratiques de gestion ont évoluées et se sont transformées, mais la tension entre, d'une part, la productivité socioéconomique de la forêt et, d'autre part, les mesures à prendre pour en assurer la pérennité, traverse toute l'histoire forestière québécoise (Bouthillier 1998). L'histoire de la gestion forestière précédent l'avènement de la Commission Coulombe peut être divisée en deux grandes périodes : la période entre 1986 et 2001 marque le début du recours à la participation publique avec les audiences du Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) sur la Pulvérisations aériennes de phytocides en 1984 et la Commission sur la protection des forêts de 1991 ; la période allant de 2001 à 2004, est, quant à elle, caractérisée par un recours accru à la participation publique.

#### **3.2.1 1986-2001 : Le début du recours à la participation publique**

L'adoption, en 1986, par l'Assemblée nationale, de la *Loi sur les forêts* marque le début de l'histoire récente de la gestion forestière. Le rendement soutenu<sup>35</sup>, l'un des trois principes fondamentaux de cette loi, témoigne de la tension entre productivité et pérennité. Les deux autres principes sont la polyvalence des utilisations de la forêt et la prise en compte des dynamiques régionales (Frisque 1996). Au moment de la commission Coulombe, ces enjeux sont toujours au cœur des débats.

Un cadre réglementaire important accompagne la *Loi sur les forêts* de 1986. C'est à ce moment que l'État instaure les contrats d'approvisionnement et d'aménagement

---

<sup>35</sup> Le rendement soutenu renvoie au volume annuel maximum de bois qui peut être prélevé à perpétuité sans diminuer la capacité de production ligneuse.

forestier (CAAF)<sup>36</sup>. Les compagnies forestières autorisées à récolter du bois dans les forêts publiques sont aussi tenues de préparer un plan général d'aménagement forestier (PGAF)<sup>37</sup> et de se conformer au Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État (RNI)<sup>38</sup>. L'évolution des cadres législatifs dans le secteur des ressources forestières s'est intensifiée et accélérée depuis une décennie.

L'État a d'abord tenté de répondre à un souci environnemental accru et aux pressions du public par une succession de modifications à la *Loi sur les forêts*. Ainsi, en 1996, six critères d'aménagement durable sont ajoutés en préambule à la *Loi sur les forêts* de 1986. Le sixième critère d'aménagement durable stipule « la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées » (Gouvernement du Québec 2001). L'ajout de ce critère témoigne déjà d'une préoccupation des instances gouvernementales envers la participation du public.

Les audiences publiques sur *La Stratégie de protection des forêts* tenue par le BAPE en 1991, constituent la première véritable expérience de démocratie participative dans le secteur forestier. Puis, entre 1997 et 1998, le gouvernement du Québec procède à des consultations publiques sur la mise à jour du régime forestier. Ces consultations aboutiront à la révision de la *Loi sur les forêts*, en 2001. Parmi les changements proposés, soulignons la séparation entre la planification (PGAF) déléguée à l'industrie et le calcul de la possibilité forestière, désormais sous la responsabilité du

---

<sup>36</sup> Le CAAF est un contrat, d'une durée initiale de 25 ans, qui permet à son bénéficiaire de récolter chaque année, sur un territoire donné, un certain volume de bois. Celui-ci s'engage, pour sa part, à respecter les obligations prévues dans la *Loi sur les forêts* et les règlements afférents.

<http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/amenagement/amenagement-planification-droits-CAAF.jsp>

<sup>37</sup> Le PGAF est un plan stratégique, révisé tous les cinq ans, qui comprend notamment une description de l'unité d'aménagement; les possibilités annuelles de coupe à rendement soutenu telles que calculées par le ministre; une description des stratégies d'aménagement forestier retenues; la programmation des travaux sylvicoles prévus et la description des zones qui présentent un intérêt particulier pour les autres utilisateurs.

<sup>38</sup> Le RNI vise à protéger les ressources du milieu forestier (eau, faune, matière ligneuse, sol) et à harmoniser l'aménagement forestier avec les autres activités exercées dans les forêts. Il comporte 97 articles et près de 150 normes d'intervention forestière.

<http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/amenagement/amenagement-RNI.jsp>

MRNF. Cette mesure vise à répondre aux inquiétudes soulevées dans la foulée de *L'Erreur Boréale* concernant les relations entre le Ministère et l'industrie.

Dans sa version révisée, la *Loi sur les forêts* incorpore désormais des exigences de participation publique. On peut donc dire qu'en matière de gestion et d'aménagement de la forêt publique québécoise, c'est en 2001 que la notion de participation des citoyens est introduite d'une manière officielle.

### **3.2.2 2001-2004 : L'intensification du recours à la participation**

L'ajout d'un élément consultatif à la *Loi sur les forêts* vise explicitement à « permettre à la population, à ses représentants et aux différents groupes concernés d'influencer la gestion des forêts en faisant connaître leurs valeurs et leurs besoins au ministre » (MRNF, 2003b). L'objectif visé est la conciliation des attentes d'acteurs sociaux diversifiés dans l'élaboration des orientations et des objectifs de gestion de la forêt.

Les industriels forestiers sont donc tenus de solliciter la participation de certains utilisateurs<sup>39</sup> à l'élaboration des plans généraux d'aménagement forestier. Le grand public et les acteurs de la société civile – dont les groupes environnementaux – ne sont pas touchés directement par la modification à la Loi. Cependant le MRNF précise que « s'ils le jugent à propos, les industriels peuvent offrir à d'autres organismes ou personnes de se joindre aux participants » (MRNF, 2003a). Si ces modifications à la loi témoignent d'une préoccupation accrue pour le développement durable et la participation du public, elles n'en demeurent pas moins imparfaites et parfois stratégiques, donnant notamment une grande place au secteur industriel.

Dans les faits, trois ans après les modifications apportées à la *Loi sur la forêt*, le mécontentement et la méfiance à l'égard de l'industrie forestière se fait toujours

---

<sup>39</sup> Les utilisateurs inscrits dans la Loi sont : les municipalités régionales de comtés (MRC), les communautés autochtones, les gestionnaires de réserves fauniques et de zones d'exploitation contrôlées (ZEC) ainsi que les exploitants d'érablières ou les agriculteurs dont les terres sont situées sur une aire destinée à la production forestière.

sentir. Selon un ingénieur forestier interviewé dans le cadre d'un reportage du *Journal de Montréal*, « maintenant qu'on a octroyé des droits aux tiers, ils commencent à les exercer, mais ce n'est pas facile car ce sont encore les forestières qui mènent le jeu » (Chartrand 2004).

La révision de la *Loi sur les forêts* encourage la participation de certains utilisateurs à l'échelle des unités d'aménagement forestier (UAF)<sup>40</sup>. Je m'attarderai cependant aux expériences participatives délibératives ayant une portée nationale, puisqu'elles sont les plus susceptibles d'éclairer la reconfiguration à l'œuvre des rapports entre l'État et la société civile dans un contexte de la gouvernance.

Depuis la révision de la Loi sur les forêts, en 2001, plusieurs consultations publiques d'envergure nationale ont été entreprises. La « Politique de consultation sur les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier » a été adoptée en 2002. Toujours en 2002, des consultations publiques portant sur la délimitation des unités d'aménagement forestier et la limite nord des attributions commerciales ont été effectuées (MRNF, 2003c).

En 2003, quatre autres exercices consultatifs ont été tenus. Le premier portait sur les objectifs de protection et de mise en valeur des ressources du milieu forestier. L'objet de la seconde consultation était la nouvelle approche d'affectation du territoire public. La troisième consultation tenue en 2003 visait à connaître le point de vue des participants sur les aspects procéduraux des consultations de 2001 et de 2002 (MRNF, 2003c). Le dernier exercice consistait en une Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources.

---

<sup>40</sup> Une unité d'aménagement forestier (UAF) correspond à la portion d'un territoire forestier public faisant l'objet d'un calcul de possibilité forestière. Suite aux consultations de 2002 portant sur la délimitation des unités d'aménagement forestier et la limite nord des attributions commerciales, le MRNF a délimité 74 UAF qui viendront graduellement remplacer les 114 aires communes.

On constate une intensification du recours à la participation depuis 2001, même si elle était déjà dans l'air du temps dès le début des années 1990. C'est dans ce contexte, caractérisé d'un côté par la remise en question de la légitimité du MRNF et, de l'autre, par le recours de plus en plus systématique à la consultation publique par le MRNF, que s'inscrit l'exercice consultatif de la Commission Coulombe.

### **3.3 La Commission Coulombe : présentation du cas**

En 2004, la Commission Coulombe, mandatée par le gouvernement du Québec, mais indépendante de celui-ci, avait pour mandat d'évaluer la gestion du régime forestier québécois, notamment en ce qui concerne la possibilité forestière et de recommander des façons de l'améliorer. Plus spécifiquement, elle doit examiner les plans d'aménagement, les inventaires forestiers et les fondements techniques et scientifiques des calculs de possibilité forestière (Commission Coulombe, 2004e). Selon de nombreux acteurs interrogés, l'enjeu principal de la Commission est de répondre aux inquiétudes concernant la surexploitation de la forêt.

Au moment de sa mise sur pied, plusieurs groupes écologistes s'étaient montré déçus devant le mandat scientifique et technique de la Commission et avaient déploré que la Commission Coulombe n'ait pas les pouvoirs d'une commission d'enquête, notamment l'identification de responsables face aux lacunes dans la gestion de la forêt publique (Francoeur 2003). Cependant, au terme de l'exercice de consultation, on constate que la Commission a largement dépassé le mandat qui lui était confié : « tout a été mis sur la table pendant les audiences: le social, l'administratif, le technique, le scientifique et le politique. La Commission n'a ni fermé l'oreille ni refusé d'assumer les enjeux dont on la saisissait » (Francoeur 2004). Même les acteurs sociaux les plus critiques saluent l'indépendance et la rigueur qui ont régi les travaux de la Commission (Côté 2005).

### 3.3.1 Le rôle des commissaires

Guy Coulombe est choisi par le gouvernement de Jean Charest pour présider la Commission d'étude sur la gestion de la forêt québécoise. Sa nomination est accueillie favorablement tant par l'industrie que par les ingénieurs forestiers (Cloutier 2003). Pour plusieurs, la nomination de Guy Coulombe à la tête de la Commission constituait un gage de crédibilité.

« C'est certain qu'à partir du moment où on nommait quelqu'un comme Guy Coulombe, ça voulait dire qu'on voulait une commission sérieuse. » - Extrait d'entretien, Commissaire-01

Guy Coulombe possède une connaissance approfondie de l'administration publique. Il est entouré d'une équipe de commissaires provenant majoritairement du milieu universitaire et possédant de solides expériences professionnelles en lien avec l'administration publique<sup>41</sup>, l'économie, la gestion et l'aménagement des ressources naturelles – notamment forestières – et l'écologie (Commission Coulombe, 2004f).

La façon dont les commissaires interprètent leur rôle et leur mandat a un impact significatif non seulement sur le déroulement de la consultation, mais aussi sur les orientations politiques qui en résulteront. Dans le cas qui nous intéresse, les commissaires ont choisi non seulement de synthétiser et de concilier les intérêts des différents acteurs en présence, mais aussi d'exercer un rôle dans la prise de décision.

« On n'avait pas à concilier les gens. On avait à écouter tous les gens et *nous* à faire ce qu'on pensait que devrait être le nouveau régime forestier. » - Extrait d'entretien, Commissaire-01

Cette position proactive prend sa source dans le pragmatisme des commissaires et leur volonté que la consultation puisse déboucher sur des changements réalisables. La majorité des participants interviewés affirment s'être senti écouté par les commissaires et avoir eu l'occasion d'influencer les décisions, même si le rapport final est davantage le résultat de délibérations entre les commissaires que de la consultation publique.

« Les recommandations pour l'avenir ce n'est pas la synthèse de ce que le monde leur ont dit. C'est la synthèse de ce que les commissaires ont pensé. [...] Le rapport reflète ces compromis internes des commissaires. Mais c'est clair qu'on a pu les influencer. » - Extrait d'entretien, Écologiste-01

---

<sup>41</sup> À noter, Jules Arsenault – commissaire pour les dimensions régionales et sociales – s'était vu confié, en 2002, la coprésidence de la Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources.

L'interprétation que font les commissaires du mandat qui leur est confié et la part, plus ou moins grande, qu'ils choisissent de jouer dans l'élaboration des décisions ont un impact important sur la portée de l'exercice participatif délibératif. De même, le choix des modalités concrètes de la consultation publique influence son déroulement et, éventuellement, ses effets sur la reconnaissance de nouveaux discours et de nouveaux acteurs ainsi que sur l'élaboration des politiques.

### **3.3.2 Les modalités de consultation**

Des consultations publiques ont été menées dans quinze villes et trois communautés autochtones à travers le Québec. Une douzaine de Forums régionaux de discussion ont permis d'approfondir les enjeux liés au développement régional. À l'échelle nationale, une cinquantaine d'organismes de nature provinciale ou multirégionale ont pris part à l'exercice de consultation publique. Une table-ronde a été tenue à la fin de l'exercice afin de valider les orientations et les pistes de solutions envisagées par les commissaires.

Les consultations de la Commission Coulombe ont durées 39 jours au total. Les audiences et les forums de discussion ont interpellé environ 1800 participants, 303 mémoires ont été déposés et plus de 3 000 recommandations ont été transmises à la Commission (Commission Coulombe, 2004g : 263). De plus, la Commission a reçu plus de 1300 commentaires par courrier électronique et environ 5300 internautes ont visité son site web (Coulombe, G. 2004).

La Commission a effectué un travail préalable aux consultations publiques en rencontrant, au cours de l'hiver 2004, divers experts du MRNF et des représentants d'une cinquantaine d'organisations et d'entreprises du secteur forestier. Les commissaires ont aussi effectué des visites sur le terrain afin de mieux connaître les enjeux spécifiques aux différentes régions du Québec. Cette phase préliminaire a conduit à l'élaboration du « Document préparatoire à la consultation publique » qui sert à encadrer la délibération tant lors des audiences régionales que lors des

consultations publiques des organismes de nature provinciale ou multirégionale (Commission Coulombe, 2004g :263).

Les acteurs sociaux disposaient d'un délai de 3 mois entre la diffusion du « Document préparatoire à la consultation publique », en mars 2004, et la date limite pour soumettre un mémoire, fixée au 30 juin 2004. Les consultations régionales, qui se sont déroulées d'avril à juin 2004, ont généralement été divisées en trois parties. Dans un premier temps, le portrait forestier de la région concernée a été présenté. Ensuite la consultation a été dédiée à l'audience publique des mémoires soumis par les participants. Les intervenants disposaient de 5 minutes pour présenter les points saillants de leur mémoire, suivie de 10 minutes d'échange avec les commissaires. Cette seconde partie était suivie d'un forum de discussion portant sur des thèmes préalablement identifiés par la Commission.

La Commission a fourni un financement pour que les groupes autochtones puissent participer. Les Premières Nations ont négocié la tenue de consultations publiques dans 3 communautés autochtones : Lac-Simon, Wemotaci et Betsiamite. Et une rencontre à l'échelle provinciale s'est tenue à Wendake, pour l'ensemble des autres communautés.

« La Commission Coulombe, c'est une des seules fois où le protocole [de consultation des Premières Nations] a été presque considéré parfaitement. » - Extrait d'entretien, Premières Nations-01

La consultation à l'échelle nationale s'est tenue à Québec à la fin août et s'adressait aux groupes nationaux et supranationaux qui désiraient soumettre un mémoire en audience publique. Les commissaires ont décidé sciemment de commencer les audiences en région et de les terminer avec les organismes de nature nationale ou suprarégionale.

Enfin, en septembre, la Commission a organisé, à Montréal, une table-ronde regroupant une soixantaine des principaux acteurs du domaine forestier dans le but de valider les orientations et les pistes de solutions découlant des consultations publiques précédentes.

« Les commissaires et le président s'étaient pas mal fait une tête pendant l'été vers où nous allions aller avec le rapport. Et quand on a fait cette réunion de septembre, c'était pour nous un processus de validation. » - Extrait d'entretien, Commissaire-01

Cette table-ronde de deux jours était de nature publique et a été diffusé en direct sur le site web de la Commission.

### **3.4 Principaux enjeux de la Commission Coulombe**

La plupart des acteurs interrogés identifient la surexploitation des forêts et la controverse suscitée par *L'Erreur Boréale* comme étant l'enjeu principal de la Commission Coulombe. S'il est vrai que la diffusion du documentaire a sensibilisé l'opinion du grand public et fait émerger un important débat, il n'en demeure pas moins que la crainte d'une exploitation excessive de la forêt et la tension entre la productivité socioéconomique et les mesures à prendre pour assurer la pérennité de la ressource est un enjeu récurrent qui traverse toute l'histoire forestière québécoise (Bouthillier 1998). De plus, la Commission a étendu son mandat à l'ensemble de la problématique de la gestion forestière.

« Il y avait cette question : est-ce que la forêt est bien gérée, est-ce qu'on n'est pas en train de l'épuiser ou de la surcouper ? [...] C'est parti d'une crise qui était plutôt environnementale à regarder l'ensemble du régime forestier qui comprend beaucoup d'autres volets, dont un autre enjeu très important qui est la régionalisation. » - Extrait d'entretien, Commissaire-01

Des enjeux récurrents tels que la recherche de moyens visant à conjuguer productivité socioéconomique et pérennité de la ressource, la polyvalence des utilisations de la forêt et la prise en compte des dynamiques régionales ont été abordés. Des questions plus spécifiques et plus contextuelles concernant notamment la planification, la mise en œuvre et le rendement de l'aménagement forestier ; la connaissance du capital forestier ; la perte de confiance de la population ; les défis du renouvellement de la main d'œuvre et à la nécessité de revaloriser le travail en forêt ont aussi été traitées.

### **3.5 Aperçu des principales recommandations**

Au terme de son mandat, la Commission Coulombe conclut « qu'il y a, globalement, surexploitation ligneuse des forêts du Québec » et elle identifie – tout comme l'avait fait la Vérificatrice générale en 2002 – de « sérieuses lacunes dans les méthodes

utilisées pour mesurer l'état des forêts et pour estimer la possibilité ligneuse sur le territoire » (Commission Coulombe, 2004d)

Afin de répondre aux différents défis auxquels le secteur forestier québécois est confronté, la Commission Coulombe propose cinq grands virages : favoriser l'aménagement écosystémique et le parachèvement du réseau des aires protégées ; changer la façon d'évaluer la disponibilité des bois pour la récolte ; passer d'une sylviculture extensive à une sylviculture mieux ciblée ; préparer la consolidation de l'industrie et décentraliser la gestion forestière.

### **3.6 Conclusion**

Dans le présent chapitre, j'ai décrit le contexte ayant mené à la mise sur pied de la Commission Coulombe. Ce contexte est caractérisé, d'une part, par l'émergence de la gestion forestière comme problème public en raison de la controverse suscitée par le documentaire *L'Erreur Boréale* et, d'autre part, par le recours de plus en plus systématique à la consultation publique dans le domaine de la gestion forestière. Ensuite, le déroulement de la Commission Coulombe a été décrit. Une attention particulière a été portée au rôle des commissaires et à l'interprétation qu'ils ont fait du mandat qui leur était attribué ainsi qu'aux diverses modalités de consultations. Enfin, les principaux enjeux ayant été abordés lors des consultations publiques et les principales recommandations de la Commission pour y remédier ont été exposés.

D'un point de vue discursif, il est intéressant d'analyser dans quels termes les différents acteurs en présence énoncent les principaux enjeux de la Commission Coulombe. ? Quels types de discours et d'arguments ont dominés les discussions ? Lesquels ont été subordonnés, voire ignorés ? Quels sont les principaux discours présents dans le rapport Coulombe ? Bref, dans quelle mesure la participation délibérative à la Commission Coulombe a-t-elle permis à de nouveaux acteurs, à des discours marginaux et à des arguments inédits d'acquérir une certaine reconnaissance ?

## Chapitre 4 : Discours, acteurs et coalitions discursives

Le chapitre précédent a permis de mettre en place les principaux éléments du contexte social et politique de la participation délibérative dans le cadre de la Commission Coulombe, soit la convergence entre le débat public suscité par *L'Erreur Boréale* et le recours accru à la participation délibérative par le MRNF. Le présent chapitre aborde les dimensions discursives de l'arrangement politique au moment de la Commission Coulombe. Il vise à répondre à la première partie de l'hypothèse énoncée dans le premier chapitre de ce mémoire, soit que le recours à la participation publique, dans le cadre de la Commission Coulombe, a permis à de nouveaux discours d'émerger et à des acteurs moins influents d'acquérir reconnaissance et légitimité.

Dans un premier temps, les principaux acteurs et les discours qu'ils ont mobilisés pour faire valoir leurs intérêts sont décrits. Puis, les deux grandes coalitions qui se sont formées entre les acteurs sur la base de discours partagés sont ensuite esquissées. Ensuite, les positions irréconciliables et les orientations qui suscitent l'adhésion d'une majorité d'acteurs seront abordées. La quatrième section est consacrée aux orientations qui font l'unanimité, mais dont les moyens de mise en œuvre demeurent objets de débats. La cinquième et dernière section – moins descriptive et plus analytique – s'attache à explorer les documents produits au début, au milieu et à la fin des consultations publiques afin d'identifier quels sont les discours qu'on y retrouve, comment les divergences y sont conciliées. Compte tenu des objectifs et des limites du présent mémoire, il ne s'agit pas d'aborder tous les enjeux de la Commission Coulombe de façon exhaustive, mais bien plutôt d'identifier les grandes orientations discursives qui ressortent tant des mémoires soumis par les participants que de la documentation de la Commission<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Ainsi, certains enjeux plus techniques (les difficultés de concilier la planification à court, moyen et long terme et la problématique du mesurage, par exemple) ne sont pas abordés. Bien que ces questions soient primordiales pour le milieu forestier, elles n'ont pas été retenues, car elles contribuaient peu à éclairer les hypothèses de départ.

## 4.1 Qui dit quoi : les principaux acteurs et leurs discours

Historiquement, l'industrie a été l'acteur dominant de la gestion des forêts québécoises. À partir des années 1980, avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les forêts, l'État est amené à jouer un rôle important. Ainsi, depuis plus de 30 ans, les deux principaux discours sur la gestion de la forêt publique québécoise sont le discours économique des acteurs industriels et le discours managérial des experts et technocrates du gouvernement. Cependant, à mesure que les valeurs de la société évoluent (Martineau-Delisle, 2005), les groupes qui se sentent interpellés par la gestion de la forêt sont de plus en plus diversifiés. Afin d'effectuer une analyse des discours et des acteurs en présence, nous avons identifié neuf catégories d'acteurs ayant participé aux consultations de la Commission Coulombe<sup>43</sup> : le secteur industriel, les acteurs du développement régional, les associations professionnelles ou syndicales, le milieu de la recherche, les syndicats de la fonction publique, les groupes fauniques, les groupes environnementaux, les Premières Nations et les individus. Chacune de ces catégories met en avant des revendications et des discours spécifiques. Bien que certaines catégories d'acteurs tendent à favoriser un type de discours – on peut s'attendre, par exemple, à ce que les groupes écologistes privilégient un discours environnemental – les emprunts et les combinaisons, souvent utilisés de façon stratégique, sont courants.

La présente section est dédiée à la présentation des principaux acteurs et des principaux discours en présence. Il s'agit de décrire quelles entités concrètes (entreprises, groupes de recherche, OBNL, etc.) chacune des catégories d'acteurs recouvre, de présenter les discours principaux et les revendications les plus importantes, mais aussi de montrer l'intégration – plus ou moins superficielle et plus ou moins instrumentale – des autres discours par chacun des types d'acteurs.

---

<sup>43</sup> Ces catégories d'acteurs ne sont pas nécessairement homogènes, mais elles permettent de regrouper, dans une typologie permettant l'analyse, des acteurs sociaux partageant des discours, des intérêts et des objectifs semblables.

#### 4.1.1 L'industrie forestière

Les acteurs de l'industrie forestière sont de grandes entreprises spécialisées dans les pâtes et papier (ex : Abitibi-Consolidated, Bowater, Domtar, Kruger, etc.), des compagnies forestières qui opèrent diverses usines de transformation des produits forestiers (ex : Tembec), des usines de déroulage, de sciage et de placage (ex : Commonwealth Plywood). Le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) qui regroupe plusieurs de ces entreprises est aussi un acteur majeur des débats sur la gestion forestière. Le discours principal des acteurs de l'industrie est à teneur économique. Les entreprises industrielles ne s'en cachent pas, la perspective qu'elles mettent de l'avant « est basée sur l'établissement d'un contexte d'affaires permettant le maintien et la compétitivité des entreprises » (CIFQ, 2004 : v).

Les acteurs de l'industrie se préoccupent des échanges et des mouvements de bois et recommandent que ceux-ci soient facilités par un assouplissement du cadre réglementaire existant afin de rendre plus efficient le transport du bois, de réduire les coûts et d'optimiser le potentiel de transformation à l'usine (CIFQ : 2004 : 13 ; Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :3). D'une manière générale, les acteurs industriels sont favorables au modèle de Triade<sup>44</sup> et à l'intensification de l'aménagement (Conférence des coopératives forestières du Québec, 2004) Ils perçoivent la certification comme un atout pour leur compétitivité et recommandent une régionalisation et un assouplissement des cadres normatifs de la gestion forestière (CCFQ, 2004 :5). Les acteurs de l'industrie souhaitent cependant « conserver un rôle décisionnel dans la planification et maintenir le contrôle de l'exécution des travaux » (Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :3).

Les porte-paroles de l'industrie n'intègrent pas moins des éléments des autres discours en présence. Certaines préoccupations environnementales se dégagent du

---

<sup>44</sup> Le modèle de Triade consiste à diviser le territoire en trois zones : une zone de protection (10 à 15% du territoire), une zone d'aménagement écosystémique (65% à 80% du territoire) et une zone de sylviculture très intensive sur 10 à 20% du territoire.

mémoire du CIFQ, notamment lorsqu'il est question de certification forestière. Cependant, ces préoccupations demeurent subordonnées à une vision économique. Ainsi, la certification est non seulement décrite comme un moyen de « limiter les risques de contre-performance forestière ou environnementale », mais aussi comme « un atout pour l'industrie forestière afin de maintenir ses parts de marché » et comme un moyen d'« améliorer l'acceptabilité sociale des pratiques forestières » (CIFQ, 2004 :11).

Les acteurs de l'industrie adoptent aussi un discours pluraliste. Ils affirment reconnaître « la spécificité culturelle des communautés autochtones » (CIFQ, 2004 :16) et l'évolution des valeurs économiques de la forêt vers des valeurs sociales et environnementales (Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :1). S'ils sont conscients que la prise en considération des différents usages de la forêt est devenue une réalité incontournable, les acteurs de l'industrie croient cependant que la rentabilité économique doit être considérée au moins au même titre que les facteurs sociaux, environnementaux et forestiers dans la prise de décision (Commonwealth Plywood de Mont-Laurier, 2004 :12). En dernier lieu, on peut dire que le discours de l'industrie forestière rejoint celui des milieux régionaux puisqu'elle se préoccupe du développement socioéconomique régional (CIFQ, 2004 : v) et de la création d'emplois en région (Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :2).

#### **4.1.2. Les acteurs du développement régional**

La catégorie des acteurs du développement régional comprend les municipalités – dont plusieurs communautés dépendantes de la forêt –, mais aussi diverses instances administratives telles que les Conférences régionales des élus (CRÉ), les Centres locaux de développement (CLD), les Municipalités régionales de comté (MRC) et des groupes nationaux tels que l'Union des municipalités du Québec (UMQ).

Comme chez les acteurs de l'industrie, ce sont les valeurs économiques qui prédominent chez la plupart des acteurs du développement régional. Les acteurs régionaux s'inquiètent du développement économique et social des régions (FQM,

2004 :ii), plus spécifiquement de la rentabilité et des difficultés financières des entreprises situées dans leurs régions (CRÉ de la Côte-Nord, 2004 :3-4). On se préoccupe aussi de rationalisation, de fusion, de rachat, du monopole des grandes entreprises et de ce que cela implique pour la survie des régions ressources (CRÉ de la Baie-James, 2004 :4). D'autres soulignent l'impact des « fluctuations du marché mondial » et de la nécessité pour les entreprises québécoises de « demeurer compétitives sur les marchés internationaux » (FQM, 2004 :1). Les nombreux défis posés par les emplois du secteur forestier sont aussi une préoccupation des milieux régionaux : taux de chômage élevé en région et difficulté à recruter localement des travailleurs qualifiés et spécialisés sont évoquées (CRÉ de la Côte-Nord, 2004 :7).

L'une des principales revendications du monde régional concerne la décentralisation de la gestion forestière. Il s'agit de « ramener le centre de décision, de gestion et le contrôle au niveau régional » (MRC du Granit, 2004 : 9). Cependant la forme que devrait prendre cette régionalisation reste en suspend. En effet, comme Chiasson et Labelle (2007) l'ont souligné, la provenance institutionnelle des acteurs du développement régional est diversifiée, et, s'ils s'entendent sur la nécessité de décentraliser les modes de prise de décision, ils proposent des projets d'aménagement très différents. On hésite entre la création de nouvelles structures régionales et la délégation de certains pouvoirs à des structures déjà établies. Ainsi, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) suggère la mise en place d'une commission forestière régionale (FQM, 2004 :5) tout en recommandant d' « octroyer le pouvoir aux MRC d'élaborer les plans d'aménagement sur la base d'objectifs qui reposent sur les particularités locales et régionales » (FMQ, 2004 :18).

Certains acteurs du développement régional mettent en avant la notion de « forêt habitée » comme moyen de concilier les intérêts des différents utilisateurs de la forêt (MRC du Granit, 2004 ; FQM, 2004 :7). L'idée de « 'forêt habitée' répond à une volonté de décentralisation de la gestion forestière afin que les ressources de la forêt profitent à ceux qui habitent à proximité » (MRC du Granit, 2004 :10). Les préoccupations pluralistes et environnementales demeurent cependant le plus souvent

subordonnées aux préoccupations économiques comme en témoigne l'extrait suivant qui utilise des termes généralement associés au discours environnemental afin de faire valoir des arguments économiques :

« Bien que la protection et la conservation du territoire soient importantes, il est essentiel que le MRNFP garde toujours en tête que le développement durable de nos communautés passe par la protection et la conservation de nos emplois » (CRÉ de la Baie-James, 2004 :4).

#### **4.1.3 Les associations professionnelles et syndicales**

La catégorie des associations professionnelles et syndicales regroupe à la fois des ordres professionnels (ex : Association des aménagistes régionaux, Association des biologistes, Ordre des ingénieurs forestiers), des syndicats de producteurs (ex : Fédération des producteurs de bois, Union des producteurs agricoles) et certains syndicats de travailleurs (ex : Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier).

Le discours prédominant des syndicats est un discours économique. Les syndicats de producteurs de bois sont préoccupés par la mise en marché du bois, la compétition entre les produits des forêts privées et publiques (Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ, 2004 :8), les modes d'approvisionnement des usines, les droits de coupes, les incitatifs fiscaux et la pénurie de main d'œuvre spécialisée (Syndicat des producteurs de bois de la région de Montréal, 2004 ; FPBQ, 2004). Les syndicats de travailleurs sont plutôt préoccupés par les problématiques liées à la fermeture d'usines et aux piètres conditions de travail des ouvriers forestiers (Conseils régionaux FTQ du Saguenay-Lac-St-Jean/SCEP, 2004 :10-11).

D'une manière générale, les syndicats sont favorables à l'intensification de l'aménagement forestier en forêt privée (FPBQ, 2004 :13). La FPBQ rejoint certaines préoccupations du milieu régional en se montrant favorable à des modes de foresterie communautaire ou privée à proximité des milieux habités (FPBQ, 2004 :15).

Lorsque les syndicats abordent les enjeux environnementaux, c'est en termes économiques. Le Syndicat des producteurs de bois de la région de Montréal

(SPBRM) se désolé devant les coûts associés à la protection des écosystèmes et des espèces menacées (SPBRM, 2004 :7). La FPBQ s'appuie, quant à elle, sur la valeur des services environnementaux pour revendiquer un investissement de fonds publics dans les forêts privées :

« L'investissement public trouve aussi sa raison dans les services environnementaux fournis à la société par les forêts privées. [...] Ces services ont une valeur bien concrète – ne serait-ce que celle des coûts supplémentaires que leur fourniture impose aux propriétaires » FPBQ, 2004 :12)

Les syndicats de producteurs de bois énoncent aussi certains arguments du discours managérial, au sens où ils réclament une plus grande intervention de l'État notamment en ce qui concerne la réalisation des inventaires forestiers (SPBRM, 2004 :4), la mise en place de diverses mesures visant à soutenir les propriétaires forestiers (SPBRM, 2004 :6 ; FPBQ, 2004 :11) et la préservation des écosystèmes (SPBRM, 2004 :7).

#### **4.1.4 Le milieu de la recherche**

Les acteurs du milieu de la recherche proviennent généralement du monde de l'éducation postsecondaire. Il peut s'agir d'une faculté, d'un programme ou d'un département, d'une chaire ou d'un groupe de recherche. Le milieu de la recherche conjugue à part presque égales les discours économiques et environnementaux, rendus compatibles à travers la notion de développement durable. Cette posture discursive unique place le milieu de la recherche dans une position qui transcende les principales coalitions discursives en présence.

La Chaire industrielle en aménagement forestier durable (Chaire AFD) et le Groupe de recherche en écologie forestière interuniversitaire (GREFi) mettent en avant un discours à la fois environnemental et économique. Ils énoncent certaines préoccupations relatives aux aires protégées et à la biodiversité. Ils favorisent un arrimage des politiques forestières à la politique québécoise de l'eau et critiquent l'optimisme et le manque d'exactitude des calculs de possibilité (Chaire AFD et GREFi, 2004 :4) tout en soutenant que l'aménagement forestier devrait faire l'objet d'analyses économiques régulières (Chaire AFD et GREFi, 2004 :3).

De même, la Faculté de foresterie et de géomatique de l'Université Laval énonce une vision qui intègre parfaitement des arguments économiques et environnementaux. Ainsi, une saine gestion permettrait « de rencontrer l'ensemble des besoins de la société, tant ses besoins tangibles, socio-économiques, qu'intangibles tels que la conservation de la biodiversité et de la qualité de l'eau » (Faculté de foresterie et de géomatique, 2004 :2).

Le milieu de la recherche se montre plutôt favorable à l'intensification et à l'application du concept de Triade (Chaire AFD et GREFi, 2004 :5) tout en soulignant, par ailleurs, l'importance de diversifier les pratiques sylvicoles, car l'utilisation presque exclusive d'une seule méthode peut nuire à l'aménagement durable de la forêt (Chaire AFD et GREFi, 2004 :6).

Les acteurs du milieu de la recherche et de l'éducation se montrent aussi très favorables à une régionalisation des lieux de décision. Un cadre de gestion forestière idoine devrait « favoriser l'innovation, le développement de solutions adaptées aux besoins exprimés par le milieu, et la mise en application des outils de gestion et des modes d'aménagement appropriés aux particularités régionales » (Chaire AFD et GREFi, 2004 :2). Afin de mieux prendre en considération les particularités régionales dans l'application des lois et des règlements, la Faculté de foresterie et de géomatique de l'Université Laval favorise la mise en place de Forums régionaux (FFG, 2004 :1).

#### **4.1.5 Les syndicats de la fonction publique**

Les syndicats de la fonction publique ne sauraient être négligés en raison, d'une part, de la spécificité des intérêts qu'ils représentent et, d'autre part, du rôle important qu'ils sont appelés à jouer dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission. C'est pourquoi une catégorie spécifique a été créée pour ce type particulier de syndicats.

Les principaux discours formulés par les syndicats de la fonction publique sont managérial et environnemental. Ils réaffirment l'expertise du MRNF dans la gestion

de la forêt. Le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) rappelle notamment le « rôle clé de l'État dans la gestion des ressources naturelles » (SPGQ, 2004 :4).

Les syndicats de la fonction publique utilisent la tribune qui leur est offerte pour dénoncer les tentatives de réingénierie de l'État et de partenariat public-privé qui mineraient, selon eux, l'expertise des professionnels à l'emploi du gouvernement. Pour le SFPQ, les lacunes dans la gestion des forêts illustrent les risques des partenariats entre le gouvernement et les entreprises industrielles (SFPQ, 2004 :1). Le SPGQ met, pour sa part, en garde contre les risques d'un désengagement gouvernemental dans la gestion forestière et revendique un « réinvestissement dans le savoir-faire du MRNFP » ainsi que « le maintien de l'effectif chargé de la gestion de la ressource forestière » (SPGQ, 2004 : 9-10).

Les syndicats de la fonction publique justifient une intervention accrue de l'État au nom de la protection de l'environnement en affirmant que « l'État doit jouer un rôle de premier plan quant à la protection de l'intégrité écologique de la forêt » (SPGQ, 2004 :5). Le discours environnemental énoncé par les syndicats de la fonction publique est basé sur les principes de l'aménagement durable des forêts. Ils se préoccupent principalement de la protection de la biodiversité, qui passe notamment par la création d'aires protégées (SFPQ, 2004 :4). La fonction publique appuie ses préoccupations pour la protection des habitats et des espèces menacées sur l'application du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public (RNI), qui serait un excellent outil si on connaissait mieux les milieux fragiles et si on avait les moyens de l'appliquer rigoureusement. À cet égard, le SFPQ déplore que « les personnes les mieux placées pour identifier ces éléments et veiller à leur protection, c'est-à-dire les employés du MRNFP, sont en nombre largement insuffisant pour jouer adéquatement leur rôle » (SFPQ, 2004 :13).

Les syndicats de la fonction publique mettent aussi en avant certaines préoccupations pluralistes qui découlent du sixième critère d'aménagement durable des forêts, soit

« la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées » (SPGQ, 2004 :5). La SPFQ se montre favorable à une gestion intégrée des ressources qui va au-delà de la simple consultation des parties prenantes (SFPQ, 2004 :8) et recommande la réalisation d'inventaire multi-ressources.

Enfin, suivant la tradition syndicale, les syndicats de la fonction publique adoptent un discours économique lorsqu'il s'agit d'aborder les conditions de travail des ouvriers forestiers (SFPQ, 2004 :7), les impacts socio-économiques d'une probable baisse des attributions de matières ligneuses (SFPQ, 2004 :12) et les dynamiques existant entre les forêts privées et publiques (SFPQ, 2004 :17).

#### **4.1.6 Les groupes fauniques**

La catégorie des groupes fauniques réunit l'ensemble des associations préoccupées par la faune et ses habitats – la Fédération québécoise de la faune (FQF), par exemple – ainsi que plusieurs groupes de loisirs et de villégiature (ex : chasseurs, pêcheurs, etc.). Les discours des groupes fauniques présentent des positions pluraliste et environnementale. Ils se montrent d'abord préoccupés par l'harmonisation des diverses activités et la capacité qu'ont les forêts de produire différentes ressources – notamment la faune – en dehors de la seule matière ligneuse. Ils recommandent de « reconnaître finalement que la forêt publique possède, en plus de la matière ligneuse, une multitude d'autres usages. » (FQF, 2004 : 7). La fédération des pourvoiries du Québec (FPQ) formule un discours environnemental critique à l'égard des pratiques des entreprises forestières et de leurs effets sur l'abondance de la faune, la quiétude et la beauté des paysages (FPQ, 2004 :3).

Si certains acteurs fauniques recourent au discours économique, c'est de façon stratégique et dans le but de faire reconnaître la valeur marchande des services fournis par la forêt :

« Les valeurs économique et sociale de la ressource faunique doivent être reconnues. Malheureusement, alors que les forestiers ont compris depuis longtemps qu'il fallait joindre des arguments économiques à leurs discours s'ils voulaient être 'écoutés' et aidés par leur

gouvernement, ce genre d'argument est toujours inexistant dans le discours des intervenants fauniques. » (FPQ, 2004 :2-3)

De même, la FPQ utilise une terminologie empruntée au discours économiques afin de donner du poids à ses arguments en faveur de la gestion intégrée qui favoriserait « la consolidation de l'offre québécoise en pourvoirie par un cadre favorable aux investissements à long terme » (FPQ, 2004 :4). Le Groupe faune du Bas Saint-Laurent estime, pour sa part, qu'il est nécessaire « de considérer la faune comme une des ressources du capital forestier » (Groupe faune du Bas Saint-Laurent, 2004 :1).

#### **4.1.7 Les groupes environnementaux**

Les acteurs de la catégorie des groupes environnementaux sont diversifiés. Certains organismes, tels les Conseils régionaux de l'environnement (CRE) sont actifs à l'échelle locale, d'autres concentrent leurs activités à l'échelle provinciale ou nationale (ex : UQCN), d'autres encore, tels Greenpeace ou Sierra Club, sont d'envergure internationale. Les groupes environnementaux bénéficient généralement d'un accueil favorable dans la population et certains d'entre eux jouissent d'une bonne couverture médiatique. Ces groupes réunissent souvent des experts associés au milieu de la recherche et ayant parfois un réseau de contacts à l'intérieur du Ministère.

Les arguments de cette catégorie d'acteurs se fondent principalement sur un discours environnemental préoccupé par la biodiversité et sensible au rôle joué par la forêt dans les cycles de l'eau et du carbone. La protection de la biodiversité est d'ailleurs la principale préoccupation de nombreux groupes qui exigent une intervention gouvernementale en la matière (Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches, 2004 :3) Plusieurs groupes environnementaux soulignent les liens qui existent entre la forêt et les cours d'eau, allant jusqu'à recommander une harmonisation entre les pratiques de gestion forestière et la Politique nationale de l'eau (Union québécoise pour la conservation de la nature, 2004 :10).

Les rapports entre les groupes environnementaux et les experts du MRNF sont ambivalents. D'un côté, le discours environnemental renvoie au principe de précaution afin d'éviter, entre autres choses, des calculs de possibilité forestière trop optimistes. Il critique l'apparente connivence entre le MRNF et l'industrie et déplore certaines pratiques de gestion. D'un autre côté, les écologistes intègrent à leur discours certains éléments du discours managérial, s'appuyant sur l'expertise des employés du MRNF.

Devant le manque de connaissances forestières, certains groupes environnementaux recommandent la création d'un Observatoire national de foresterie (CRE Chaudière-Appalaches, 2004 :20). Le MRNF devrait aussi se charger d'effectuer un inventaire des écosystèmes forestiers exceptionnels et des espèces à statut précaire et entreprendre des recherches visant à mieux connaître les effets des changements climatiques et des polluants sur l'état des forêts (CRE Chaudière-Appalaches, 2004 :13-14). Ainsi, ce n'est pas tant le savoir expert ou la science qui sont remis en question, mais la cooptation de ceux-ci à des fins intéressées, économiques ou politiques. On précise, par ailleurs, qu'« en respect de notre système démocratique, l'arbitrage final des différends doit rester du recours du ministre du gouvernement dûment élu » (UQCN, 2004 :2).

Si les principaux arguments des groupes écologistes renvoient à un discours environnemental, ces groupes intègrent aussi des éléments provenant des autres discours. Les préoccupations pluralistes sont très présentes dans les mémoires des acteurs environnementaux qui se positionnent en faveur du respect de l'ensemble des utilisateurs de la forêt, notamment les groupes fauniques avec lesquels ils entretiennent des liens privilégiés. Ainsi, un groupe environnemental propose :

« que soit reconsidéré le mode actuel d'attribution des CAAF afin d'obliger leurs mandataires à considérer les autres usages de la forêt dans la planification forestière, comme la récolte de produits non-ligneux, la chasse, la pêche, le piégeage et les activités récréatives. » (CRE Chaudière-Appalaches, 2004 :3).

L'UCNQ suggère, pour sa part une réforme du régime forestier qui impliquerait de révoquer « 15% des CAAF pour mettre en place une politique de forêt habitée

régionalisée » (UQCN, 2004 : 11). Les groupes environnementaux se montrent donc favorables à la prise en charge par les communautés locales – notamment Autochtones – des forêts qui les entourent.

#### **4.1.8 Les Premières Nations**

Chacun des onze peuples autochtones du Québec forme des nations distinctes et, en général, les membres de ces nations sont répartis géographiquement parmi plusieurs communautés. La plupart des mémoires soumis par les acteurs des Premières Nations, l'ont été par les conseils de bandes des communautés. Certaines structures représentant les intérêts de plusieurs communautés de même que des organismes fédérant plusieurs nations ont aussi soumis des mémoires.

Le discours principal qui ressort des mémoires des communautés Autochtones peut être qualifié de discours communautaire en ce sens qu'il est fondé sur la nécessité de prendre en considération le contexte socioculturel et historique des Premières Nations (Williams & Matheny, 1995: 25-26). La transmission « de génération en génération », les « activités traditionnelles », le « mode de vie » et la culture sont évoqués afin d'explicitier les liens qui unissent les Premières Nations à la forêt et au territoire (Premières Nations de Mammit Innuat, 2004 :4). Unanimement, les mémoires présentés par les Premières Nations soulignent que ces liens sont étroits et indissociables : « le territoire constitue toujours une partie de nous-mêmes » (Conseil de la Nation Atikamekw, 2004 : 4). Il est « au cœur même de l'identité des Premières Nations » (Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL), 2004 :3).

L'accent est mis non seulement sur les dimensions culturelles et traditionnelles du territoire forestier, mais aussi d'abord sur ses dimensions historiques et juridiques. Les Autochtones soulignent l'usage qu'ils font du territoire « depuis des millénaires » (IDDPNQL, 2004 :4) et rappellent qu'historiquement, ces territoires n'ont jamais été cédés. L'octroi de CAAF par le gouvernement du Québec se fait souvent à l'insu des processus de négociation auprès du palier fédéral concernant les droits territoriaux et

l'autonomie gouvernementale des Premières Nations (Premières Nations de Mamit Innuat, 2004 :10). Les droits ancestraux des Autochtones, reconnus par le gouvernement fédéral depuis 1982, incluent le droit d'utiliser et d'occuper des terres de façon exclusive (Conseil de la Nation Atikamekw, 2004 ; IDDPNQL, 2004). Les lois provinciales telles la Loi sur les forêts doivent donc tenir compte de cette « reconnaissance [des] droits ancestraux et leur application devra se faire dans le respect de [ces] droits » (Conseil de la Nation Atikamekw, 2004 : 5 ). C'est pourquoi, les Premières Nations réclament un plus grand rôle dans la prise de décision (IDDPNQL, 2004 :12).

Plusieurs éléments du discours environnemental sont intégrés au discours communautaire des Premières Nations : des préoccupations pour la détérioration des écosystèmes, un regard critique sur la trop grande place accordée à l'industrie forestière et à l'exploitation de la ressource ligneuse, etc. Les Autochtones se montrent aussi favorables à la certification FSC, « le seul système de certification acceptable pour les Premières Nations » (IDDPNQL, 2004 :10) et à la création d'aires protégées (IDDPNQL, 2004 :20).

On ne peut pas dire que les Autochtones aient recours à ces arguments environnementaux d'une manière instrumentale puisque ces préoccupations font partie intégrante de leur discours communautaire, comme en témoigne l'extrait suivant : « sans territoire en santé, c'est la culture Atikamekw qui souffre » (Conseil de la Nation Atikamekw, 2004 :6).

Compte tenu de la situation économique précaire de nombreuses communautés, les Autochtones avancent aussi certains arguments économiques. Ils soulignent le haut taux de chômage et la pauvreté qui affectent plusieurs communautés (IDDPNQL, 2004 :4). De ce point de vue, la gestion de la forêt devrait favoriser le développement économique des communautés, encourager l'émergence d'activités économiques alternatives propres aux Premières Nations et fournir un volume de bois suffisant pour approvisionner les scieries et créer des emplois dans les communautés. De plus,

des subventions pourraient être accordées au démarrage d'entreprises et l'accès aux programmes de formation de la main d'œuvre devraient être facilité (Conseil de la Nation Atikamekw, 2004 : 10).

#### **4.1.9 Les individus : une juxtaposition de discours singuliers**

La catégorie des « individus » renvoie aux citoyens ayant soumis un mémoire à la Commission Coulombe sur une base individuelle. Dans la très grande majorité des cas, ces personnes sont des ingénieurs forestiers, des étudiants ou des professionnels du domaine de la foresterie. Puisque ces personnes expriment un point de vue singulier, il est impossible d'associer l'ensemble de la catégorie « individus » à un type de discours particulier.

Ainsi, un individu qui est ingénieur et producteur forestier mobilise principalement un discours économique. Il soulève la question des coûts associés au développement durable et à l'aménagement écosystémique. Selon lui, le principe de rentabilité économique devrait avoir priorité sur les autres enjeux et la politique forestière devrait tenir compte en priorité des travailleurs forestiers, des municipalités et des régions dont la vitalité économique repose sur la forêt (Baril, F., 2004 :3). Une autre personne s'exprimant à titre individuel, écologiste forestière de formation, utilise plutôt des arguments provenant du discours environnemental. Elle s'inquiète de l'homogénéisation des forêts pouvant résulter de certaines pratiques et questionne la fiabilité du logiciel Sylva (Dalgaard, P., 2004 :1). Les citoyens qui ont choisi de présenter des mémoires sur une base individuelle ont bénéficié de moins d'influence que les groupes d'intérêts ou les coalitions sur les résultats des consultations.

#### **4.2 Les coalitions discursives**

Une coalition discursive est constituée d'acteurs qui partagent une interprétation semblable d'un même enjeu et qui se regroupent pour atteindre des buts communs. (Arts et al., 2000: 57-58). Dans le cas de la Commission Coulombe, il est possible d'identifier schématiquement deux grandes coalitions discursives : une première

coalition qui regroupe des acteurs aussi différents que les groupes environnementaux, les groupes fauniques, les Autochtones et les syndicats de la fonction publique autour d'un discours environnemental partagé et une seconde coalition qui rassemble syndicats, entreprises industrielles et milieux régionaux autour d'un discours avant tout à teneur économique<sup>45</sup>. Par son discours combinant à la fois les dimensions économiques et environnementales, le milieu de la recherche transcende ces deux grandes coalitions discursives; ce qui ne signifie pas qu'il ne soit pas influent. Bien au contraire, son influence se fait sentir autant chez les acteurs de l'industrie, que du côté des groupes écologistes.

#### **4.2.1 Une discours partagé sur l'environnement**

Les groupes écologistes et fauniques, les Autochtones et les syndicats de la fonction publique se réunissent autour d'une vision partagée de l'environnement. Ces acteurs remettent en question certaines pratiques de l'industrie – la coupe avec protection de la régénération des sols (CPRS)<sup>46</sup> et la foresterie intensive notamment (FQF, 2004 : 5 ; CRE Chaudière-Appalaches, 2004 :13). Ils dénoncent le trop grand rôle de l'industrie dans les processus de participation, déplorent que la Commission Coulombe ne soit pas une commission d'enquête et s'inquiètent que les calculs de possibilité forestière se fondent sur des hypothèses trop optimistes (Groupe faune du Bas Saint-Laurent, 2004 :3 ; SFPQ, 2004 :1).

Plusieurs critiquent la politique de rendement soutenu qui aurait eu pour conséquence d'amoindrir la valeur de la forêt (SFPQ, 2004 :10). Les Premières Nations et les pourvoyeurs formulent des inquiétudes concernant l'usage accru de la CPRS

---

<sup>45</sup> Tout comme les catégories d'acteurs, les coalitions discursives ne sont pas homogènes, elles sont traversées de positions diversifiées, de nuances et de contradictions internes. À cet égard, Chiasson et Labelle (2007) proposent une analyse fine des différents courants de pensée du milieu régional. Il serait sans doute possible d'effectuer une telle analyse pour chaque catégorie d'acteurs représentés. Ce n'est cependant pas le choix méthodologique que nous avons privilégié. Une focale d'observation plus large a été choisie car elle permettait mieux de répondre aux questions de départ et d'éclairer les hypothèses.

<sup>46</sup> La coupe avec protection de la régénération et des sols (CPRS), qui remplace la « coupe à blanc » depuis 1995, est une coupe de tous les arbres adultes d'une forêt. Son aspect visuel ressemble à celui de la « coupe à blanc », mais une attention particulière est portée afin de préserver les jeunes pousses d'arbres et d'éviter de détériorer le sol. (<http://www.mrn.gouv.qc.ca/forets/comprendre/comprendre-sols.jsp>).

(IDDPNQL, 2004 :13 ; FPQ, 2004 :5). L'intensification de l'aménagement forestier soulève aussi la critique parmi les groupes écologistes qui craignent « que le rendement accru<sup>47</sup> et la sylviculture intensive entraînent une artificialisation des forêts et ne permettent plus le maintien d'écosystèmes naturels » » (CRE Chaudière-Appalaches, 2004 :13). La FQF souligne que « les baisses de possibilité forestière engendrées par la création d'aires protégées ne doivent pas être un prétexte pour implanter de la ligniculture sur d'autres portions du territoire » (FQF, 2004 :10). Un groupe faunique régional s'inquiète des effets de la mise en place de pratiques de rendement accru et suggère d'y « incorporer des mesures de mitigation [...] pour les rendre acceptables dans un cadre de développement durable » (Groupe faune du Bas Saint-Laurent, 2004 :5).

Sur l'intensification de l'aménagement, la position des syndicats de la fonction publique diffère de celle des groupes environnementaux et fauniques. En effet, le SFPQ se montre favorable à l'intensification des travaux d'aménagement comme moyen de « limiter les impacts socio-économiques négatifs qui pourraient résulter d'une diminution des attributions de matières ligneuses » (SFPQ, 2004 :12). La fonction publique se montre aussi favorable au modèle de Triade ainsi qu'à la mise en place de projets de foresterie communautaire<sup>48</sup> dans les secteurs situés près des zones habitées (SFPQ, 2004 :20).

Les acteurs rassemblés autour du discours environnemental soulignent la trop grande place occupée par l'industrie forestière au sein des processus de participation mis en place dans le contexte de la révision de la *Loi sur les forêts* de 2001 (SPGQ, 2004 :7 ; UQCN, 2004 :1). Plusieurs dénoncent « le fait que l'industrie forestière soit responsable de la concertation et de la négociation des mesures d'harmonisation avec

---

<sup>47</sup> Le rendement soutenu consiste, lorsqu'il est bien appliqué, à assurer la repousse d'un volume équivalent de bois à celui récolté. Le rendement accru vise, quant à lui, à augmenter la productivité des forêts par le biais de diverses interventions sylvicoles intensives – l'éclaircie pré-commerciale, la plantation et l'utilisation d'arbres à croissance rapide notamment – sur les sections les plus productives du territoire (Direction des programmes forestiers du Ministère des ressources naturelles, 2000).

<sup>48</sup> La foresterie communautaire peut être définie comme une alternative à la foresterie industrielle. Elle peut prendre plusieurs formes (forêts habitées, fermes forestières, métayage), mais poursuit toujours l'objectif d'utiliser le territoire « de manière à assurer sa pérennité en tant qu'écosystème et sa viabilité comme milieu humain » (Guertin et Bouthillier, 1997).

les autres utilisateurs la met en position de juge et partie » (UQCN, 2004 :1). Face à ces incongruités, plusieurs groupes exigent une modification des façons de consulter les parties prenantes (CRE Chaudière-Appalaches, 2004 :19). Un groupe faunique recommande de « créer une nouvelle Commission forestière régionale multipartite et indépendante des compagnies forestières et du MRNFP » (Groupe faune du Bas Saint-Laurent, 2004 :2). Les pourvoiries et les réserves fauniques croient que leur participation serait favorisée si elles jouissaient d'un statut légal spécifique (FPQ, 2004 :7 ; FQF, 2004 : 8). La SFPQ affirme, pour sa part, que « la consultation doit avoir lieu sous l'égide de l'autorité publique et non d'une partie touchée par le résultat de la consultation » (SFPQ, 2004 :9) pour éviter les conflits d'intérêt.

Les représentants des Premières Nations, les écologistes et la fonction publique partagent une certaine méfiance par rapport au mandat de la Commission Coulombe en raison notamment des lacunes dans les calculs de possibilité forestière. En effet, au moment de la Commission Coulombe certaines données manquaient afin de dresser un portrait complet de la situation en forêt publique. Pour les tenants du discours environnemental, ces lacunes signifient « que la Commission Coulombe n'a qu'un mandat mitigé pour donner une bonne image, publiquement, au gouvernement du Québec et à l'industrie forestière » (Premières Nations de Mamit Innuat, 2004 : 2). Ces acteurs auraient souhaité que la Commission ait les pouvoirs d'une Commission d'enquête (Premières Nations de Mamit Innuat, 2004 : 10 ; SFPQ, 2004 :1 ; Action boréale d'Abitibi-Témiscamingue, 2004 :2).

La majorité des groupes fauniques et environnementaux déplorent que les calculs de possibilité forestière n'aient pas été disponibles au moment de la Commission. Certains encouragent la Commission à « vérifier l'exactitude des assises scientifiques du calcul de possibilité » (FQF, 2004 :6) alors que d'autres font preuve de méfiance à l'égard du logiciel Sylva et souhaitent « qu'une plus grande place soit accordée aux données terrain » (Gestionnaires de rivières à saumons du Québec, 2004 :4). La SFPQ souligne, pour sa part, le manque de connaissances, l'irréalisme de certaines

hypothèses et la nécessité de reconnaître que le calcul de possibilité forestière n'est qu'une estimation (SFPQ, 2004 :11).

#### **4.2.2 Syndicats, industries, et régions : un discours économique partagé**

L'industrie, les syndicats et les milieux régionaux partagent un même discours économique. Ces acteurs sont plutôt réticents face à la conciliation des usages multiples de la forêt que plusieurs perçoivent comme une contrainte. Ils croient généralement que la crise de confiance de la population est basée sur une mauvaise compréhension des enjeux forestiers et se montrent favorables à l'intensification de l'aménagement de même qu'à la régionalisation de la gestion forestière.

Plusieurs acteurs associés à cette coalition discursive affirment que « les mécanismes de consultation engendrent des contraintes qui nuisent à la compétitivité du secteur » (CCFQ, 2004 :17). Nombreux sont ceux qui évoquent les coûts supplémentaires des initiatives de gestion intégrée, lesquelles sont souvent faites aux frais des bénéficiaires de CAAF faute de financement (CCFQ, 2004 :37). Le SPBRM déplore, pour sa part, que les autres utilisateurs retirent des bénéfices de la forêt, alors que les producteurs de bois sont les seuls à en assumer les coûts et affirme que « si la population veut retirer les avantages de la forêt, elle doit prendre conscience qu'elle nécessite des investissements permanents » (SPBRM, 2004 :5). Dans le même ordre d'idées, Bowater souligne que si le gouvernement octroie des droits aux autres utilisateurs, il devrait aussi clarifier « leurs responsabilités et obligations [car] l'industrie forestière ne peut plus assumer la majorité des obligations à elle seule » (Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :2).

La FQM soulève, pour sa part, la question de « la réduction des impacts socio-économiques liés à la baisse des approvisionnements découlant des besoins associés aux autres usages » (FQM, 2004 :13). Sur cette question, la FTQ et le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier adoptent une position nuancée. Afin d'éviter que les ententes avec les Autochtones et les politiques de

protection ne nuisent à l'emploi, ces syndicats suggèrent la mise en place de mesures d'atténuation et de compensation :

« La région est bien prête à fournir plus que sa part en aires protégées, plus que sa part en territoire réservé aux Autochtones, en protection de la biodiversité, mais, en revanche, elle doit aussi y trouver son compte. C'est là que les mesures d'atténuation et de compensation gouvernementales prennent tout leur sens afin d'assurer la viabilité des collectivités » (FTQ/SCEP, 2004 :6).

La crise de confiance de la population envers la gestion forestière est perçue comme le résultat d'un manque de connaissance, voire d'une désinformation. Ainsi, l'industrie et les acteurs du développement régional, de même que certains syndicats (FQM, 2004 :8 ; FTQ/SCEP, 2004 :12 ; SPBRM, 2004 :7) croient que des campagnes d'information sont nécessaires pour offrir au public « une image plus réaliste et nuancée de la situation en forêt boréale » (CRÉ de la Baie-James, 2004 :18) et d'ainsi contrer « la morosité du climat entourant la foresterie et les activités de l'industrie des produits du bois » (Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :5). D'autres affirment que des campagnes doivent être mises en œuvre afin de sensibiliser la population à la « nécessité de consacrer des ressources à l'intensification de l'aménagement forestier » (FPBQ, 2004 :17).

L'intensification de l'aménagement forestier – à l'ordre du jour bien avant la mise sur pied de la Commission Coulombe<sup>49</sup> – constitue un point de discordance entre les groupes écologistes, d'une part, et les milieux régionaux, syndicaux et industriels, d'autre part. L'industrie, les syndicats de travailleurs et les milieux régionaux souhaitent l'intensification de l'aménagement (FQM, 2004 :7 ; CIFQ, 2004 :3 ; FTQ/SCEP, 2004 :9 ; Commonwealth Plywood, 2004 :12). Plusieurs y voient un moyen d'« atténuer les baisses de possibilité forestière et leurs impacts socioéconomiques » (CIFQ, 2004 :14 ; Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :5).

---

<sup>49</sup> Un projet de Politique d'intensification de l'aménagement forestier avait été envisagé dans la foulée de la révision du régime forestier entreprise en 2001. Puis, en 2003, lors des consultations sur les objectifs de protection et de mise en valeur des ressources du milieu forestier, plusieurs participants avaient recommandé l'adoption d'une telle politique comme moyen de palier aux baisses de possibilités forestières qui découleraient des mesures de conservation de la diversité biologique (MRNFP, Rapport des consultations publiques, 2004 : 28).

Évidemment, l'enjeu de la régionalisation est primordial pour les acteurs du développement régional qui se posent unanimement en faveur d'une plus grande délégation des pouvoirs et responsabilités aux paliers municipaux et autres structures régionales. La CRÉBJ souhaite « que le gouvernement reconnaisse la forêt comme une affaire de région » (CRÉBJ, 2004 :5). Les avis divergent cependant sur la meilleure façon de procéder pour mettre en œuvre cette régionalisation. La MRC du Granit recommande :

« [...] au Gouvernement du Québec d'établir un partenariat avec les MRC du Québec afin de s'assurer que le contrôle des terres du domaine public se fasse dans l'optique de décentraliser, de contribuer davantage au développement social et économique du territoire des MRC et des municipalités locales » (MRC du Granit, 2004 :10).

L'industrie se montre aussi favorable à une régionalisation qui passerait par la mise sur pied de Forums régionaux d'aménagement forestier durable (CIFQ, 2004 :1 ; Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :3). Ces forums sont présentés comme des lieux de concertation régionale relevant des CRÉ auxquels siègeraient des représentants des acteurs socio-économiques et divers utilisateurs de la forêt (CIFQ, 2004 :1). Pour la CCFQ, les CRÉ et les MRC seraient des acteurs centraux du processus de gestion intégrée des ressources, lequel pourrait se faire soit à l'échelle des MRC, soit à l'échelle des unités d'aménagement forestier (UAF)<sup>50</sup> ou encore à l'échelle des paysages (CCFQ, 2004 :36). Si l'industrie souhaite déléguer les tâches associées à la gestion intégrée – une tâche coûteuse et contraignante –, elle souhaite néanmoins garder ses responsabilités en matière de planification et d'aménagement. À cet égard, le CIFQ recommande le « maintien des rôles et responsabilités de l'industrie forestière en matière de planification opérationnelle et d'exécution des travaux de récolte et de sylviculture » (CIFQ, 2004 : iii).

Des syndicats et des acteurs du développement régional se montrent, quant à eux, en faveur d'une décentralisation qui passerait par la déconcentration des effectifs du MRNF vers les régions afin que les activités gouvernementales ne profitent pas

---

<sup>50</sup> Dans la foulée de la révision de la *Loi sur les forêts* en 2001, les UAF ont remplacés les aires communes comme assise territoriale utilisée par le MRNFP pour effectuer la planification forestière, calculer la possibilité forestière, et déterminer les objectifs de protection et de mise en valeur des ressources (Commission Coulombe, 2004a: 11).

seulement aux grands centres (FTQ\SCEP, 2004 :14 ; FQM, 2004 :9). Une telle approche permettrait de rapprocher les centres de décision des régions ressources, sans pour autant entraîner une délégation des responsabilités du Ministère vers d'autres paliers.

### **4.3 Des intérêts difficilement conciliables**

Au-delà – ou en-deçà – de discours et de visions du monde qui les réunissent et les divisent, des divergences peuvent apparaître lorsque des acteurs sont en compétition pour les mêmes ressources. C'est ce qui se produit quand les acteurs de l'industrie et ceux de la fonction publique veulent tous deux contrôler la planification forestière ou quand les communautés autochtones et les milieux régionaux entrent en compétition pour obtenir les ressources nécessaires au développement économique de leurs milieux respectifs.

#### **4.3.1 Le contrôle de la planification, l'industrie et la fonction publique**

Plusieurs déplorent le contrôle de l'industrie forestière sur la planification de l'aménagement forestier, jugeant que celle-ci fait le minimum requis pour se conformer à ses obligations. Face à cette situation le SPGQ est d'avis que « la planification générale et annuelle des travaux sylvicoles nécessaires à l'atteinte des rendements escomptés devrait être confiée au MRNFP » (SPGQ, 2004 :11). Les tentatives de rapatriement de responsabilités de planification par le MRNF sont perçues par les acteurs de l'industrie comme une façon pour la fonction publique d'accroître son propre pouvoir.

L'industrie s'appuie, quant à elle, sur les mécanismes de participation existants – jugés adéquats à la prise en compte de l'ensemble des usages du milieu forestier – afin de revendiquer le maintien de ses responsabilités dans la planification et l'exécution des interventions en forêt (CIFQ, 2004 :6). Selon l'industrie forestière, « les scénarios de planification opérationnelle pour une gestion intégrée des ressources, sous la coordination des actuels mandataires de gestion, réussissent bien à

accommoder l'ensemble des usagers sans qu'il faille changer les rôles » (CIFQ, 2004b :7).

#### **4.3.2 Communautés autochtones et municipalités dépendantes de la forêt**

Bien que les milieux régionaux et les Autochtones poursuivent des objectifs similaires – le développement de leurs communautés respectives – ils demeurent néanmoins en compétition pour les ressources :

« Il y a aussi toute la question du chevauchement territorial. Les municipalités disent que c'est leur territoire, les Premières Nations disent que c'est leur territoire. Les municipalités veulent se développer, nous autres on veut se développer. - Extrait d'entretien, Premières Nations-01

Cette situation est d'autant plus complexe que, d'une part, les milieux régionaux ne reconnaissent pas nécessairement les droits des Autochtones sur le territoire et, d'autre part, les Autochtones ne reconnaissent pas d'emblée les paliers municipaux et régionaux comme interlocuteurs légitimes.

Tout comme les communautés autochtones, les milieux régionaux souhaitent que les activités économiques liées aux CAAF profitent à leurs communautés. Les Premières Nations revendiquent aussi un accès aux redevances forestières « puisque qu'elles ont des droits sur les ressources naturelles qui sont prélevées » (IDDPNQL, 2004 :18). L'enjeu des redevances est aussi important pour les acteurs du développement régional qui souhaitent que celles-ci soient réinvesties en entier dans les communautés locales afin de réaliser des projets de mise en valeur des ressources du milieu forestier (CRÉ de la Baie-James, 2004 :5 ; MRC du Granit, 2004 :12).

Plusieurs acteurs du développement régional sont aussi préoccupés par les effets négatifs potentiels des ententes avec les Autochtones. La mise en œuvre de la Paix des Braves<sup>51</sup> inquiète beaucoup. On craint ses « effets négatifs sur les aspects économiques et sociaux du développement des localités du Nord-du-Québec » (CRÉ

---

<sup>51</sup> La Paix des Braves est un complément de traité convenu en 2002 entre le gouvernement du Québec et la nation Crie. Cette entente, qui prévoit la prise en charge, par la nation Crie, de son développement socio-économique, comporte un chapitre entier consacré à la foresterie. La Paix des Braves stipule que les interventions forestières doivent être adaptées au mode de vie traditionnel des Crie et prévoit la mise sur pied du Conseil Crie-Québec sur la foresterie en vue d'assurer la pleine participation des Crie aux processus de planification et de gestion des activités forestières (IDDPNQL, 2004 :6).

de la Baie-James, 2004 :7) et des pertes d'emplois au profit des Cris (FTQ/SCEP, 2004 :7).

Malgré les défis fondamentaux posés par la non-reconnaissance politique mutuelle et la persistance des inégalités, les Autochtones et les milieux régionaux partagent les mêmes préoccupations pour le développement de leur milieu. Pour les Autochtones, comme pour les représentants des milieux régionaux, « le gouvernement n'encourage pas suffisamment la production de produits de deuxième et de troisième transformation » (IDDPNQL, 2004 :14).

#### **4.4 Unanimité sur les fins, mais pas sur les moyens**

Certains éléments récoltent l'adhésion de la plupart des participants à la Commission Coulombe, qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre des coalitions discursives : l'adoption d'une gestion intégrée des ressources, la nécessité d'adopter un mécanisme d'imputabilité pour remédier à la crise de confiance de la population, la certification forestière, le biais généralement favorable au passage d'une gestion normative à une gestion par objectifs et l'importance de revaloriser le travail forestier. Si des consensus existent sur les fins, les acteurs ne s'entendant pas nécessairement sur les moyens.

##### **4.4.1 La gestion intégrée des ressources**

La gestion intégrée fait l'objet d'expérimentations et de débats depuis plus de 20 ans, mais sa mise en œuvre s'est avérée difficile. C'est pourquoi la Commission a reçu le mandat d'étudier la situation des forêts « dans une perspective de gestion intégrée des ressources » (Commission Coulombe, 2004e :4), une philosophie de gestion fondée sur la prise en compte des diverses ressources du territoire et la concertation avec l'ensemble des intervenants. La gestion intégrée n'est pas une idée neuve<sup>52</sup>, mais au

---

<sup>52</sup> Le Projet interministériel sur la gestion intégrée des ressources forestières, mis sur pied dès 1991, avait pour mandat d'étudier la faisabilité d'implanter la gestion intégrée des ressources en milieu forestier. Les Ministères de l'Environnement et de la Faune et des Ressources naturelles recommandaient, dans un rapport publié en 1998, que chaque réserve faunique fasse l'objet d'une

moment de la Commission Coulombe son implantation s'était avérée difficile. Pour la Conférence des coopératives forestières, les efforts de gestion intégrée aurait eu des résultats mitigés « à cause de l'insuffisance des mécanismes de concertation [...] et du manque de financement » (CCFQ, 2004 :15), alors que, selon l'UQCN, la politique de gestion intégrée des ressources aurait « été victime du lobbying efficace de l'industrie [forestière] » (UQCN, 2004 :1).

La gestion intégrée des ressources semble cependant être favorisée par la majorité des acteurs sociaux. En effet, au moment de la Commission, certains acteurs de l'industrie forestière souscrivent à la gestion intégrée des ressources (Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :1), de même que des groupes fauniques (FPQ, 2004 :8) et des acteurs du développement régional (FQM, 2004 :14). Les Autochtones se montrent ouverts à la gestion intégrée dans la mesure où la singularité de leur lien sacré au territoire et de leurs droits y est reconnue (IDDPNQL, 2004 :3).

#### **4.4.2 La nécessité d'un mécanisme d'imputabilité**

La crise de confiance de la population envers les organisations chargées d'administrer la forêt publique est identifiée par plusieurs comme l'enjeu fondamental de la Commission Coulombe. Il existe un consensus parmi les participants concernant la nécessité de mettre en place des mécanismes d'imputabilité pour remédier au manque de transparence et à l'apparence de conflits d'intérêts. La forme de ces mécanismes d'imputabilité varie cependant.

D'emblée, l'industrie forestière se montre très favorable à la création d'un poste de chef forestier, nommé par l'Assemblée nationale (CIFQ, 2004 :4 ; Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :3). Certains acteurs du développement régional recommandent que le calcul de la possibilité forestière relève d'une « tierce partie indépendante » (CRÉ de la Baie-James, 2004 :9 ; FMQ, 2004 :16). Des écologistes suggèrent plutôt que les activités d'aménagement soient sujettes à une évaluation et à

---

gestion intégrée des ressources. (Ministère de l'Environnement et de la Faune et Ministère des Ressources naturelles, 1998 :8).

un examen des impacts sous la gouverne du BAPE et que soit créée « la fonction d'Inspecteur des forêts, rattaché au bureau du Vérificateur général du Québec » (UQCN, 2004 : iii). D'autres demandent au gouvernement de mettre sur pied un « Bureau public de vérification forestière relevant de l'autorité du Vérificateur général du Québec » (CRE Chaudière-Appalaches, 2004 :24), Dans la même veine, le SPGQ « propose que le vérificateur général émette, de façon périodique, ses opinions et ses recommandations sur l'état de la forêt publique québécoise et sur sa gestion par le ministre responsable » (SPGQ, 2004 :11).

Si les organismes environnementaux et les syndicats de la fonction publique favorisent des mécanismes d'imputabilité relevant de structures existantes distinctes du MRNF – le BAPE ou le Vérificateur général – le milieu de l'éducation et de la recherche recommande pour sa part « la création d'un bureau du territoire forestier (BTF) indépendant composé de spécialistes de diverses disciplines relevant du ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP) » (Faculté de foresterie et de géomatique, 2004 :2), lequel serait responsable notamment du calcul de possibilité forestière.

#### **4.4.3 La certification forestière**

La certification forestière apparaît comme un moyen privilégié d'assurer à la fois la productivité et la durabilité de la ressource. Les arguments en faveur de la certification forment un hybride entre le discours économique et le discours environnemental. Ainsi, la certification « s'avère progressivement un atout pour l'industrie forestière afin de maintenir ses parts de marchés » (CIFQ, 2004 :11). Elle constitue une « valeur ajoutée » et une façon de rassurer l'opinion publique (CCFQ, 2004 :18).

D'une manière générale, l'industrie forestière favorise les normes ISO 14001 et CSA (Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 : 5 ; CCFQ, 2004 :18) alors que les autochtones et les groupes environnementaux sont plutôt favorables à la norme FSC (IDDPNQL, 2004 :10; Conseil régional de l'environnement et du développement

durable de l'Outaouais (CREDDO), 2004 :12).<sup>53</sup> Les groupes environnementaux regrettent la tendance à privilégier la certification ISA 14001 qui demande le moins d'efforts de la part des entreprises, alors que la certification FSC est plus complète. Ils suggèrent de « considérer la certification ISO 14001 seulement comme étant un premier pas vers la certification plus détaillée tel FSC » (CREDDO, 2004 :12).

#### 4.4.4 La gestion par objectifs

Si les mesures allant dans le sens d'une plus grande adaptation des normes et règlements aux dynamiques régionales font généralement consensus, c'est que, pour les uns, elles représentent un moyen d'être plus compétitif alors que pour les autres elles sont synonymes d'un plus grand respect des écosystèmes.

Les milieux régionaux déplorent que le modèle de gestion uniforme ne tienne pas compte des différences tant au niveau des écosystèmes forestiers qu'au niveau de la main-d'œuvre (CRÉ de la Baie-James, 2004 :16 ; FMQ, 2004 :19). Ces acteurs recommandent de remplacer l'approche normative par une gestion par objectifs en laissant les régions choisir elles-mêmes les moyens pour atteindre ces objectifs (CRÉ de la Baie-James, 2004 :14 ; FQM, 2004 :8). L'industrie forestière critique aussi la gestion « mur à mur » et souhaite que le gouvernement mette en place une gestion adaptative (Bowater – région du Lac-Saint-Jean, 2004 :2). Certains acteurs industriels affirment même que les normes gouvernementales les « forcent à réduire [leurs] opérations forestières, et à mettre à pied les travailleurs » (Commonwealth Plywood, 2004 :ii). D'autres soutiennent que la rigidité du cadre normatif nuit aux professionnels de la forêt et limite l'innovation (CCFQ, 2004 :22). La gestion par objectif est aussi privilégiée par certains acteurs du milieu de la recherche qui y

---

<sup>53</sup> Au Québec, il existe trois grandes normes de certification environnementale : CSA, FSC et ISO 14001. Certains affirment que la norme de l'association canadienne de normalisation (CSA) constitue la réponse du lobby de l'industrie à la norme élaborée par le Forest Stewardship Council (FSC) sous les auspices du World Wildlife Fund, une organisation environnementale mondiale (Dubois, 2002 :70-74). La certification ISO 14001 vise, quant à elle, à « éviter, autant que possible, que des exigences environnementales ne constituent des obstacles au commerce [et est] un moyen de démonstration de diligence raisonnable en ce qui concerne les responsabilités envers l'environnement » (Gouvernement du Canada, 2009).

voient une façon : « d'évoluer vers plus d'autonomie professionnelle » (Faculté de foresterie et de géomatique, 2004 :1).

Les groupes environnementaux se montrent, pour leur part, proactifs et recommandent l'adoption d'une gestion par objectifs dans une perspective de développement durable. Cette approche consisterait à inclure « dans la *Loi sur les forêts*, les grands objectifs pour chaque critère d'aménagement durable » (UQCN, 2004 :2).

Seuls les syndicats de la fonction publique sont critiques à l'égard du virage vers une gestion par objectifs :

« De l'avis du SFPQ, le préjugé favorable que semblent avoir plusieurs intervenants, et non seulement les industries, en faveur de la gestion par objectifs est dangereux [puisque] la principale lacune mettant en péril l'atteinte d'un aménagement forestier durable n'est pas tant le type de réglementation ou son contenu que le manque de contrôle sur son application par les employés du MRNFP » (SFPQ, 2004 :15).

En effet, les employés du MRNF craignent de perdre le contrôle – déjà précaire – qu'ils exercent sur les activités forestières.

#### **4.4.5 La revalorisation du travail forestier**

La plupart des participants s'entendent sur la nécessité de revaloriser le travail en forêt. Plusieurs soulignent le « désintéressement des métiers liés à la forêt » et l'importance de « redorer l'image des métiers forestiers » (CRÉ de la Côte-Nord, 2004 : 7). De même, le SFPQ souligne les défis du renouvellement de la main d'œuvre, la perception négative du travail en forêt, la nécessité de stimuler la formation des travailleurs et de revaloriser le travail forestier (SFPQ, 2004 :7). L'industrie forestière se préoccupe des enjeux associés à la relève – face au manque de travailleurs spécialisés notamment – et à la stabilité d'emploi (CIFQ, 2004 :18-19). L'IDDPNQL énonce l'hypothèse d'un lien entre la piètre perception du public à l'égard de l'industrie et les difficultés à assurer une relève (IDDPNQL, 2004 :15).

Face à ces défis, il apparaît nécessaire d'implanter des programmes de formation, de promouvoir les métiers de la foresterie et d'améliorer les conditions de travail en forêt (FQM, 2004 :9 ; Bowater – Région du Lac-Saint-Jean, 2004 :5). L'industrie forestière et les Autochtones se rejoignent sur ce point puisque tous deux proposent la mise sur pied de programmes destinés à favoriser l'emploi des Premières Nations (IDDPNQL, 2004 :17 ; CIFQ, 2004 :17). Certains affirment cependant que l'intervention de l'État a parfois l'effet pervers de dévaloriser les métiers de la forêt, « car [celui-ci] improvise régulièrement des projets de création d'emplois qui amènent des gens sans compétence en forêt à concurrencer les travailleurs professionnels » (CCFQ, 2004 :24).

#### **4.5 L'écho des discours dans les documents de consultation**

L'analyse de l'évolution des différents discours et enjeux qui se dégagent des documents de la Commission Coulombe à trois moments-clés des consultations publiques (le document préparatoire rendu public en mars 2004; le document de réflexion produit suite aux consultations publiques et soumis pour discussion lors de la table-ronde tenue en septembre 2004 et le rapport final rendu public en décembre 2004) montre que les commissaires ont véritablement fait l'effort de traiter l'ensemble des points de vue – à l'exception du discours managérial – sur un pied d'égalité. En effet, les commissaires se montrent très prudents en ce qui concerne l'expertise du MRNF et soulignent, entre autre choses, la résistance au changement qui peut résulter de pratiques technocratiques.

On retrouve dans le rapport final de la Commission l'ensemble des éléments faisant l'unanimité chez les participants. Les commissaires se sont aussi attachés à réconcilier l'ensemble des valeurs en jeu en dressant un portrait holiste de la forêt et en ayant recours à des énoncés hybrides (sur l'aménagement forestier durable et l'approche écosystémique notamment), ce qui permet de concilier dans un même discours les dimensions économiques, culturelles, sociales et environnementales de la forêt. Le contexte de la Commission a aussi favorisé l'émergence des enjeux de la

régionalisation et de la participation des Autochtones à la gestion forestière. Enfin, on constate que la Commission a aussi permis de légitimer la décision de réduire l'attribution de matière ligneuse, une recommandation néfaste pour les entreprises et les milieux régionaux qu'aucun groupe n'avait osé revendiquer explicitement.

#### **4.5.1 Les éléments qui font consensus**

Au cours de la Commission Coulombe, les participants se sont entendus sur certains éléments : la nécessité de poursuivre l'implantation de la gestion intégrée; l'urgence d'établir un mécanisme qui rende la gestion forestière plus transparente et imputable; l'importance grandissante de la certification forestière; le passage d'une gestion normative à une gestion par objectifs. Chacun de ces éléments est porteur d'une ambiguïté sémantique en ce sens qu'il peut être énoncé autant en termes environnementaux qu'en termes économiques. On remarque qu'à plusieurs égards, la Commission s'avance prudemment sur la forme concrète des mesures à prendre.

Même si il existe un certain consensus entre les acteurs sur la nécessité de gérer les ressources du milieu forestier de façon intégrée, la Commission remarque, au début de ses travaux, que « c'est encore essentiellement par la gestion et l'attribution de la matière ligneuse [...] que le gouvernement administre la majorité des activités dans les forêts publiques » (Commission Coulombe, 2004b :9-10). Au terme de ses travaux, la Commission recommande que « la Loi sur les forêts souligne clairement la nécessité d'ententes de gestion intégrée des ressources avant que des permis d'intervention ne soient accordés sur les territoires structurés » (Commission Coulombe, 2004g : 68). Les territoires structurés sont des pourvoiries, des réserves fauniques ou des zones d'exploitation contrôlée (ZEC).

Un consensus est apparu sur la nécessité d'une gestion indépendante, crédible et transparente encadré par des mécanismes d'imputabilité. Le document de réflexion paru en septembre encourage la création d'un tel mécanisme sans pour autant s'avancer sur la forme qu'il pourrait prendre (Commission Coulombe, 2004a :7). Dans son rapport final, la Commission recommande la création d'un poste de

Forestier en chef (Commission Coulombe, 2004g :208). Il est prévu que sa principale fonction serait de garantir la rigueur et la validité des calculs de possibilité forestière.

Le rapport Coulombe encourage la certification qui est décrite comme le « reflet de la cristallisation des valeurs sociales, environnementales et économiques de la société » (Commission Coulombe, 2004g :223). Il recommande d'ailleurs que chaque UAF s'engage dans un processus de certification en vertu d'une norme reconnue à l'échelle internationale (Commission Coulombe, 2004g :225) sans toutefois statuer sur le type de norme à favoriser.

La Commission souligne, dans son document préliminaire, que de nombreux intervenants souhaitent que soit entamé un virage d'une gestion normative à une gestion par objectifs (Commission Coulombe, 2004b :18). Cette gestion par objectifs est abordée dans les termes de l'aménagement durable (Commission Coulombe, 2004a :8). Le rapport de la Commission suggère :

« Que les six critères d'aménagement durable des forêts, définis par le Conseil canadien des ministres des forêts, soient davantage intégrés dans la portée de la *Loi sur les forêts*, et ce, par l'identification, pour chacun de ces critères, d'indicateurs devant servir de base à la diffusion périodique, par le Forestier en chef, d'un rapport public sur l'évolution de l'atteinte des objectifs d'aménagement durable des forêts » (Commission Coulombe, 2004g :61).

Plusieurs recommandations du rapport Coulombe concernent la revalorisation du travail forestier, laquelle passe autant par l'amélioration de la rémunération et de la sécurité des travailleurs que par une meilleure organisation du travail en forêt, la mise en place de programmes de formation et une plus grande reconnaissance professionnelle (Commission Coulombe, 2004g :187-189).

#### **4.5.3 L'amalgame des discours à travers des énoncés hybrides**

Dans son rapport, la Commission Coulombe, réconcilie les discours économiques, environnementaux, communautaires et pluralistes en les amalgamant dans des énoncés hybrides. Un énoncé hybride est un discours, formulé par un unique locuteur, mais qui mélange deux systèmes de croyances sémantique et axiologique différents (Bakhtin, 1981). La notion bakhtinienne (1981) d'hybridité accentue les possibilités de dialogue et de collaboration. Cependant, l'hybridité est ambivalente.

Elle peut permettre une réelle intégration de positions subalternes aux discours dominants et une véritable co-construction de notions inédites. Mais, elle peut aussi consolider les positions hégémoniques si les arguments minoritaires y sont intégrés de façon superficielle et instrumentale. La Commission présente d'abord la forêt comme un ensemble de ressources et de valeurs, puis elle avance des recommandations sur l'aménagement forestier durable et la gestion écosystémique, deux notions qui englobent les dimensions économique, écologique et sociale de l'aménagement forestier.

Dans son document préparatoire, la Commission reconnaît deux façons distinctes de percevoir les enjeux forestiers – correspondant grosso modo aux deux coalitions discursives identifiées – qui, selon elle, ne sont pas mutuellement exclusives :

« Alors que certains voient les forêts publiques avant tout comme une source d'approvisionnement pour l'industrie des produits du bois, d'autres les voient davantage comme un patrimoine collectif dont l'accès, l'utilisation et la protection doivent d'abord être assurés, l'approvisionnement en bois étant assujéti à ces impératifs » (Commission Coulombe, 2004b :6).

Son mandat consiste alors à susciter l'émergence de consensus, ou du moins de compromis entre ces deux visions du développement forestier québécois. Les trois documents (le document préparatoire, le document de réflexion et le rapport final) présentent des éléments des discours économique, écologique et communautaire en évitant d'établir une hiérarchie entre les différentes valeurs en jeu. Des expressions telles que « répondre aux besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures » reviennent comme un leitmotiv tant dans le document préparatoire que dans le document de réflexion (Commission Coulombe, 2004b :6; Commission Coulombe, 2004a :3). Le rapport final de la Commission présente une vision holiste, qui dresse un portrait quasi exhaustif des différents aspects des forêts québécoises :

« [...] richesse commune et appréciée pour chacune des valeurs qu'elles représentent. Elles sont un ensemble diversifié d'écosystèmes qui produisent d'importantes ressources renouvelables, sources de qualité de vie pour les gens, particulièrement les Premières Nations pour lesquelles les forêts sont le terroir de leurs cultures. Elles jouent un rôle primordial au point de vue social, environnemental et économique, tant pour les régions que pour l'ensemble de la société québécoise. Elles fournissent la matière première à une industrie vigoureuse qui se positionne favorablement sur le marché mondial. Elles sont un vaste milieu naturel à la base d'activités récréotouristiques, de villégiature et de plein air. À l'échelle des paysages, elles forment une mosaïque complexe et en constante évolution. Elles sont au cœur des cycles de l'eau et du

carbone. Elles sont riches de vie faunique et floristique. De la diversité et de la qualité de ces écosystèmes forestiers dépendent directement leur capacité de fournir l'ensemble des bienfaits auxquels les Québécoises et Québécois sont en droit de s'attendre » (Commission Coulombe, 2004g :4).

Lors de la Table-ronde, tenue en septembre, la Commission avance même l'idée d'adopter une loi « qui amène à gérer le milieu forestier [...] comme un tout » (Commission Coulombe, 2004a:21).

La Commission a aussi recours, dans son rapport final, à deux notions qui permettent d'englober les discours environnementaux et économiques à l'intérieur de représentations cohérentes : l'aménagement forestier durable, d'une part, et l'aménagement écosystémique, d'autre part.

La notion d'aménagement durable des forêts (ADF) consiste à établir des critères et des indicateurs qui permettent d'identifier les pratiques forestières durables. Le Conseil canadien des ministres des forêts a développé ses propres critères d'ADF, lesquels sont inclus dans le préambule de la Loi sur les forêts du Québec. Dans son rapport, la Commission recommande une gestion par objectifs, énoncée dans les termes de l'aménagement durable des forêts (Commission Coulombe, 2004g :160).

Tout comme la notion d'aménagement durable, l'approche écosystémique permet de réconcilier l'ensemble des demandes sociales relatives à la forêt. En effet, cette approche vise à « satisfaire un ensemble de valeurs et de besoins humains en s'appuyant sur les processus et les fonctions de l'écosystème et en maintenant son intégrité » (Commission Coulombe, 2004g :47). Au terme de ses travaux, la Commission Coulombe invite à relever le défi d'une gestion forestière qui repose sur les écosystèmes. Pour ce faire, il faudra que « les décisions d'aménagement soient mieux adaptées à la diversité des conditions sociales, économiques et environnementales locales. » (Commission Coulombe, 2004c).

L'importance prise par la notion d'aménagement écosystémique s'explique par une certaine convergence entre les revendications des acteurs sociaux, le rôle joué par les commissaires et l'influence du contexte.

« Il y avait certains commissaires qui étaient déjà dans la gestion écosystémique. Puis, ils ont exprimé leurs valeurs et, en même temps, Coulombe saisissait intuitivement que politiquement ça correspondait aux valeurs de la société. » - Extrait d'entretien, Écologiste-01

Au moment de la Commission Coulombe, l'approche écosystémique était déjà présente dans la Stratégie canadienne d'aménagement durable des forêts. Plusieurs provinces, notamment l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta avaient déjà recours à cette approche.

Plusieurs soulignent l'ambiguïté sémantique de cette notion, qui favorise probablement sa popularité :

« Qu'est-ce que veut vraiment dire l'aménagement écosystémique, c'est un grand débat »  
- Extrait d'entretien, Commissaire-01

Les débats en cours autour de cette notion, qui provient largement du milieu universitaire, en fait aussi un concept malléable :

« On a encore beaucoup à apprendre sur ce que ça veut dire la gestion écosystémique [...] c'est un terme qui est actuellement galvaudé. [...] On pense qu'on comprend aujourd'hui ce que c'est – le MRNF en a d'ailleurs développé une définition –, mais cette définition va évoluer.»  
- Extrait d'entretien, Responsable-suivi-01

En plus de mesures d'aménagement écosystémique, la Commission recommande la mise en œuvre d'une stratégie de sylviculture intensive afin d'assurer des rendements accrus de matière ligneuse pour les usines de transformation (Commission Coulombe, 2004g :169-174); ce qui correspond, en fait, au principe de Triade :

« Le but visé est de maintenir, à la fois, la pérennité du patrimoine biologique et l'approvisionnement des usines de transformation de la matière ligneuse » Commission Coulombe, 2004g :170).

Ainsi, tout au long de son rapport, la Commission tente de concilier les deux principales coalitions discursives, notamment en englobant leurs préoccupations à l'intérieur d'énoncés hybrides.

#### **4.5.2 Les enjeux émergents**

Certains enjeux ont 'émergé' de la consultation. Il s'agit de questions débattues depuis un certain temps sans nécessairement avoir réussi à être véritablement entendues dans le domaine de la gestion forestière :

« Déjà [dans les années 1980] on constate la contestation de la gestion, par le gouvernement, principalement axée pour les besoins de l'industrie sans prise en considération des

préoccupations des milieux locaux et régionaux [...] Ça émerge tout le temps, les gens des régions disent : ‘on veut avoir notre mot à dire’» - Extrait d’entretien, Syndicat-producteurs-01

Ainsi, l’enjeu de la régionalisation, esquissé brièvement dans le document préparatoire, a pris une ampleur inattendue au terme des consultations publiques :

« Les consultations ont [...] démontré la ferme volonté des régions d’avoir les pouvoirs de décider des actions à prendre pour mettre en valeur leurs territoires forestiers. La nécessité d’un tel virage a été soulignée par une majorité d’intervenants » (Commission Coulombe, 2004a : 9).

La mise sur pied de Commission forestières régionales chargées de préparer les plans régionaux de développement forestier et de concerter les parties prenantes est privilégiée (Commission Coulombe, 2004g :211). En septembre, au moment de la table-ronde, la Commission hésite entre les CRÉ et les MRC comme entités responsables des Commissions forestières régionales (Commission Coulombe, 2004a :11). C’est finalement aux CRÉ que la Commission accorde un rôle majeur en recommandant :

« [...] que les conférences régionales des élus (CRÉ) soient désignées comme étant les interlocuteurs politiques régionaux responsables de la mise en place des « commissions forestières régionales » (Commission Coulombe, 2004g :210).

D’autres moyens sont aussi abordés pour décentraliser l’expertise et rapprocher la foresterie des communautés. En accord avec plusieurs demandes formulées tant par les milieux régionaux que par les syndicats de producteurs, la Commission donne son appui à « une approche de forêt habitée, une diversification des modes d’organisation du territoire, une foresterie plus communautaire » (Commission Coulombe, 2004g :175). Plusieurs recommandations de la Commission vont dans le sens d’une plus grande décentralisation des activités de recherche et de transfert des connaissances. On recommande, par exemple « que les activités entourant l’acquisition de connaissances du territoire [...] soient davantage décentralisées dans les bureaux régionaux du Ministère » (Commission Coulombe, 2004g :38).

Les commissaires ont cependant eu de la difficulté à cerner les enjeux autochtones, dont certaines dimensions dépassaient le mandat de la Commission. À cet égard, un commissaire déplore que « ça banalise que de résumer ». La question de la participation des Premières Nations à la gestion du territoire a tout de même, évoluée entre le début et la fin des travaux.

Alors que le « maintien d'un milieu propice au développement des communautés autochtones » apparaît dans un paragraphe du document préparatoire consacré à l'énumération des divers usages de la forêt, l'enjeu de la participation des Premières Nations est abordé plus explicitement dans le document de réflexion où il est brièvement question de « l'accroissement de la participation des communautés aux activités d'aménagement forestier » sans toutefois qu'il soit question de leur participation à la prise des décisions de gestion (Commission Coulombe, 2004a :24).

Le Conseil de la Nation Atikamekw avait suggéré que « les recommandations des Autochtones soient regroupées dans un chapitre distinct de son rapport » (Conseil de la Nation Atikamekw, 2004 : 12) afin de refléter l'importance et la spécificité des enjeux forestiers pour les Premières Nations. La Commission a répondu à cette demande en consacrant un chapitre de son rapport spécifiquement aux Autochtones. Il y est surtout question de la participation des Autochtones aux nouveaux mécanismes participatifs recommandés par la Commission, les commissions forestières régionales notamment. La Commission met les communautés autochtones sur un pied d'égalité avec les acteurs régionaux non-autochtones et recommande :

« [...] que les autorités politiques des communautés autochtones localisées dans les régions forestières rencontrent les autorités politiques de ces régions – MRC ou CRÉ – afin [...] de s'entendre sur les mécanismes prévus de concertation [qui] ferait notamment appel à une compréhension du Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador » (Commission Coulombe, 2004g :240).

Le recours au Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador<sup>54</sup> correspond à une demande des Autochtones. Par contre, la concertation entre les autorités politiques des communautés autochtones et des instances régionales demeure problématique :

---

<sup>54</sup> Le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador a pour objectif d'assurer que les Premières Nations soient consultées et accommodées avant que les gouvernements fédéral ou provinciaux ne prennent des décisions pouvant affecter leurs droits. Ce Protocole a été conçu pour être utilisé dans des contextes où des droits autochtones n'ont pas encore été pleinement reconnus. Il est non seulement un outil de référence pour les consultations spécifiques, mais aussi un « appui aux présentations et aux négociations aux niveaux fédéral et provincial dans le but de réviser la législation existante et d'obtenir des ententes sur les mécanismes de participation des Premières Nations aux processus décisionnels, notamment en ce qui a trait à l'allocation des ressources naturelles ». (Protocole des PNQL, 2005 : 4-5). Ce Protocole constitue donc une expression de l'autodétermination des Premières Nations, de leurs compétences et de leur autonomie gouvernementale.

« Il y a un historique de mauvaise entente entre les Premières Nations et le milieu régional. Ça dépend des régions. Il y a des régions où ça fonctionne très bien et d'autres régions où ça ne fonctionne pas. » - Extrait d'entretien, Premières-Nations-01

De plus, les Premières Nations – qui souhaitent négocier de nation à nation – sont réticentes à l'égard de ces instances :

« La Commission Coulombe avait proposé qu'on discute au niveau régional. Mais notre position, depuis 2003, c'est qu'on ne discute pas au niveau régional. On discute seulement de gouvernement à gouvernement. » - Extrait d'entretien, Premières-Nations-01

Ainsi, considérer les Premières Nations sur le même niveau que les paliers régionaux et municipaux pose plusieurs difficultés à la fois identitaires, juridiques, politiques et économiques. Les CRÉ font très peu de place aux intérêts des Premières Nations, le découpage des régions administratives ne recoupe pas celui des nations autochtones. De plus, la spécificité des peuples autochtones est estompée puisque ceux-ci sont assimilés à des municipalités locales (Grammond, 2009 :951-952).

#### **4.5.6 La réduction de 20% de la possibilité ligneuse, une décision impopulaire**

Enfin, la Commission émet dans son rapport final une orientation qui ne provient pas explicitement de demandes des participants à la consultation : la réduction de 20% de la possibilité ligneuse. Au terme des consultations publiques, la Commission conclut « qu'on assiste à une surexploitation ligneuse des forêts du Québec » (Commission Coulombe, 2004g :148). La Commission recommande donc que « la possibilité ligneuse [...] soit réduite de 20 % dans chacune des aires communes, par rapport à la possibilité inscrite dans les plans généraux présentement en vigueur » (Commission Coulombe, 2004g :245). Cette orientation était déjà à l'agenda du gouvernement dès janvier 2004, quelques mois avant le début des travaux de la Commission (Francoeur, 2004).

## **4.6 Conclusion**

À la lumière du présent chapitre, il apparaît que le recours à la participation délibérative a favorisé une reconnaissance accrue de certains discours peu reconnus jusqu'à récemment, et ce, même si le discours économique demeure prépondérant. Le discours pluraliste, devenu incontournable, se cristallise dans l'approche

écosystémique, alors que le discours communautaire a gagné en visibilité, et ce, bien que certaines revendications des Premières Nations demeurent ignorées ou mal interprétées. La participation à la Commission Coulombe a aussi permis à des acteurs régionaux, les CRÉ, d'émerger et de s'approprier un certain pouvoir, notamment en ce qui concerne les responsabilités associées à la planification.

Nous avons aussi vu que les commissaires, chargés d'encadrer la participation délibérative ont mis en œuvre différents moyens pour concilier la pluralité des discours et d'arguments sur la gestion forestière. Ainsi, la plupart des discours ont été intégrés à un discours pluraliste englobant; des coalitions discursives apparemment antagonistes ont été réconciliées par le biais de notions hybrides; des recommandations allant dans le sens des revendications des uns et des autres ont été faites et des éléments consensuels ont aussi fait l'objet de recommandations.

Le regard posé sur la participation délibérative demeure incomplet si on ne s'attarde qu'aux dynamiques discursives en présence à l'intérieur de l'exercice de consultation publiques sans considérer aussi sa portée politique. L'émergence de nouveaux discours et la reconnaissance accrue de certains acteurs jusque-là écartés de la gestion forestière – les milieux régionaux, mais aussi, dans une moindre mesure, les Autochtones – à l'occasion de la Commission Coulombe s'est-elle traduite par des gains de pouvoir pour ces acteurs? Les nouveaux acteurs ont-ils une plus grande influence sur les processus décisionnels? Les demandes des différents acteurs se sont-elles traduites par des politiques et des programmes? Les changements suggérés par la Commission ont-ils transformé la culture organisationnelle du Ministère ou ont-ils été bloqués par l'inertie bureaucratique comme le craignaient les commissaires? Dans quelle mesure les recommandations de la Commission ont-elles été mise en œuvre?

## **Chapitre 5 : Règles, rapports de pouvoir et contexte institutionnel**

Le cinquième, et dernier, chapitre de ce mémoire s'intéresse à l'évolution des dimensions institutionnelles de l'arrangement politique pour la période allant de la publication du rapport final de la Commission Coulombe, en décembre 2004, à la publication du cadre de gestion du régime forestier 2008-2013, en avril 2009. L'objectif de ce chapitre est de répondre à la seconde partie de l'hypothèse en montrant dans quelle mesure la participation a eu des effets politiques pertinents en ce qui concerne l'intégration des discours et des revendications des participants dans des lois et des programmes, mais aussi en termes de changement des mentalités, notamment à l'intérieur des institutions chargées d'administrer la forêt. Il s'agit aussi de montrer les effets de la participation à la Commission Coulombe sur la redéfinition des rapports de pouvoirs entre les acteurs.

### **5.1 Les modifications législatives**

Certains chercheurs avancent l'idée selon laquelle la participation délibérative n'aurait que peu d'impact sur la prise de décision et les orientations politiques. Ils expliquent cela par le fait que les recommandations des acteurs seraient diluées, voire déformées, dans le processus menant de leurs énonciations à leur mise en œuvre (Cohen & Fung, 2004). Dans le cas de la Commission Coulombe, le gouvernement a entrepris certaines modifications législatives assez rapidement après la publication du rapport. C'est le cas de certaines mesures faisant l'objet de consensus sur les finalités : la création d'un mécanisme d'imputabilité et l'inscription dans la loi du recours à la gestion intégrée. C'est le cas aussi de certaines notions ayant acquis reconnaissance et légitimité au cours de la Commission Coulombe : l'aménagement écosystémique, notamment. La baisse de la possibilité annuelle de coupe a elle aussi rapidement fait l'objet d'une législation.

L'ensemble des participants à la Commission ont souligné la nécessité de mettre en place des mécanismes d'imputabilité et de transparence. Au terme de ses travaux, la

Commission a recommandé la création du poste de Forestier en chef « dans les meilleurs délais » (Commission Coulombe, 2004g :208). Le projet de loi n° 94 – ayant pour objet la création du poste de forestier en chef – a été présenté à l'Assemblée nationale dès le 14 avril 2005 et est entré en vigueur le 17 juin. Le premier Forestier en chef a été nommé le 8 décembre 2005 (MRNF, 2007b :13). Selon cette loi, le mandat du forestier en chef consiste à « superviser les opérations relatives au calcul des possibilités annuelles de coupe à rendement soutenu de chaque unité d'aménagement forestier » (Assemblée Nationale, 2005b). On s'attend à ce que la création de cette fonction contribue à « rétablir la confiance du public » (MRNF, 2007a :15).

La gestion intégrée des ressources est l'une des mesures faisant l'objet d'un consensus sur les fins, mais dont les moyens de mise en œuvre sont disputés. Dans la foulée de la Commission, la gestion intégrée est officiellement dans la mission du MRNF à travers le projet de loi n° 94, adopté en juin 2005 (MRNF, 2007a :7). Le principe d'aménagement écosystémique est lui aussi introduit officiellement dans la mission du MRNF par le biais du projet de loi n° 94 qui stipule que : « dans la poursuite de sa mission, le ministre favorise l'application d'un aménagement écosystémique de la forêt et d'une gestion intégrée et régionalisée de l'ensemble des activités s'exerçant dans les forêts du domaine de l'État » (Assemblée Nationale, 2005b).

Bien qu'il réitère sa volonté de favoriser la gestion intégrée en inscrivant un énoncé à ce sujet dans le projet de loi n° 94, le MRNF continue d'en appuyer la mise en œuvre sur les mesures prévues, depuis 2001, dans la Loi sur les forêts (MRNF, 2007a :7). Rappelons que l'efficacité de ces mesures qui obligent les détenteurs de CAAF à prendre en considération la participation des autres utilisateurs aux PGAF avait été critiquée par les groupes fauniques, les environnementalistes et les autochtones dans le cadre des consultations publiques. Par ailleurs, bien que le MRNF « appuie fortement la conclusion d'ententes [de gestion intégrée] il ne les rendra pas

obligatoires pour l'obtention de permis d'intervention » (MRNF, 2007b :4) tel que l'avait suggéré la Commission.

En regard des constats de surexploitation des forêts, la baisse de la possibilité annuelle de coupe, une mesure impopulaire auprès des acteurs industriels et des milieux régionaux, a rapidement fait l'objet de mesures législatives par le biais de l'adoption du projet de loi n° 71. Ce projet de loi poursuit deux objectifs. Il vise d'abord la réduction de l'attribution de matière ligneuse : « à compter du 1er avril 2005 et ce, jusqu'au 31 mars 2008, la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu des essences du groupe sapin, épinette, pin gris et mélèze [...] est réduite de 20 % » (Assemblée Nationale, 2005a). La possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu des autres essences est, quant à elle, réduite de 5 % (Assemblée Nationale, 2005a). Il consiste aussi à reporter la date de l'entrée en vigueur des plans d'aménagement forestier basés sur la nouvelle délimitation des UAF du 31 mars 2006 au 31 mars 2008.

Pour les acteurs environnementaux – qui saluent la baisse de possibilité bien qu'ils ne l'aient pas recommandée – la Commission Coulombe a donné la légitimité nécessaire au gouvernement pour aller de l'avant avec cette décision :

« [La Commission] Coulombe leur a donné le « *guts* » politique de le faire. Parce que les industriels auraient tentés de diluer cette baisse-là et de trouver des compromis. Mais avec le rapport Coulombe, ça a donné la rigueur politique pour intervenir » – Extrait d'entretien, Écologiste-01

Les acteurs associés au discours économique y voient le résultat d'influences politiques sur les orientations de la Commission, une situation qu'ils déplorent :

« Il y a eu aussi une très forte influence politique dans le résultat final [de la Commission], par exemple, la recommandation de couper 20% [de possibilité forestière] à tout le monde. Il n'y a rien dans le rapport qui conduit à cette recommandation-là. » - Extrait d'entretien, Industrie-forestière-02

Les recommandations jugées les plus urgentes ont fait l'objet de modifications législatives. Cependant, compte tenu de la controverse socio-environnementale, mais aussi du contexte économique difficile, les mesures à prendre sont si nombreuses et si diversifiées qu'un vaste processus de révision du régime forestier a été entrepris en 2009. En attendant la modification du régime forestier, plusieurs recommandations

sont incluses dans les politiques et les programmes pour la période de transition 2008-2013.

## **5.2 Reflet de la Commission dans les politiques et les programmes**

L'entrée de certaines mesures dans les lois constitue la forme la plus évidente des effets politiques de la participation publique. En effet, lorsque les préoccupations avancées par un acteur social dans le cadre de consultations publiques se retrouvent énoncées sous forme de textes législatifs, on peut y voir une forme très concrète d'influence politique. La participation publique devient alors – au-delà d'un exercice consultatif et délibératif – une pratique à travers laquelle des règles formelles sont négociées (Arts et al., 2000: 62). Ainsi, l'étude des lois, politiques et programmes permet de comprendre comment certaines préoccupations ont été légitimées et quel type de changement est favorisé par les pouvoirs publics (McCulloch, 2004 :80). Dans le cas qui nous intéresse, les éléments les plus consensuels, ceux qui ont été réconciliés sous l'égide de discours hybrides, de même que certains arguments émergents font l'objet de politiques et de programmes.

### **5.2.1 Les éléments de consensus**

Alors que la création d'un poste de forestier en chef et la gestion intégrée ont rapidement fait l'objet de mesures législatives, d'autres éléments de consensus ont aussi été rapidement mis en œuvre. C'est le cas notamment de l'amélioration des connaissances, de l'imputabilité et de la transparence de la gestion forestière; de la certification; de la gestion par objectifs et de la revalorisation du travail en forêt.

Un des principaux objectifs du cadre de gestion 2008-2013 vise l'amélioration du cadre légal et institutionnel. Il s'agit de palier aux importantes lacunes ayant mené la Commission à conclure à la surexploitation de la ressource forestière : le manque de connaissance et de transparence, d'une part, et le manque de rigueur dans l'application des règlements, d'autre part. Ainsi, le cadre de gestion 2008-2013 prévoit l'acquisition et la diffusion des connaissances nécessaires à une gestion

durable des forêts et l'amélioration de l'évaluation de la possibilité forestière (MRNF, 2009 :37-38). On vise aussi à informer la population de façon plus transparente en rendant publics les rapports et bilans du MNRF et du Forestier en chef notamment (MRNF, 2009 :40).

Le cadre de gestion 2008-2013, prévoit le soutien de la certification forestière, laquelle est énoncée en termes économiques. Il s'agit « de bien positionner le Québec dans le marché des produits certifiés » (MRNF, 2009 :29) et de permettre « un positionnement concurrentiel des entreprises face aux nouvelles exigences des marchés mondiaux » (MRNF, 2007a :13). À cet égard, le MRNF recommande « que l'ensemble des unités d'aménagement forestier du Québec fasse l'objet d'une certification [...] en vertu de l'un ou l'autre des systèmes reconnus par les marchés à l'échelle internationale » (MRNF, 2007a :14) sans se prononcer sur le système de certification à privilégier. La certification, nous l'avons mentionné précédemment, permet – tout comme la notion d'aménagement forestier durable – de réconcilier les dimensions économiques et les préoccupations environnementales. La gestion par objectif, posée dans les termes de l'aménagement forestier durable, permet aussi cette réconciliation.

L'évolution d'une gestion normative vers une gestion par objectif a fait l'objet d'un consensus fragile parmi les participants à la Commission Coulombe. Celle-ci a donc recommandé l'adoption d'un cadre de gestion davantage axé sur des objectifs inspirés des principaux critères de l'aménagement durable des forêts (Commission Coulombe, 2004g : 160). En avril 2009, le Ministère a énoncé un cadre de gestion pour la période 2008-2013 présentant une vision globale des objectifs, des indicateurs et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Le cadre de gestion prévoit notamment des mesures pour la conservation de la diversité biologique (MRNF, 2009 :3) ainsi que pour la protection des habitats fauniques (MRNF, 2009 :7), de l'eau et du sol (MRNF, 2009 : 13-16). Il est aussi prévu de maintenir le réservoir de carbone des écosystèmes forestiers (MRNF : 17-

18). Ces mesures – qui répondent à des demandes exprimées par les groupes fauniques et environnementaux – impliquent, pour la plupart, l'application de dispositions prévues dans le RNI.

Une quinzaine de pages du cadre de gestion 2008-2013 sont ainsi consacrées aux quatre premiers critères d'aménagement durable des forêts – lesquels renvoient principalement au discours environnemental –, alors que le cinquième critère concernant le maintien des avantages socioéconomiques occupe, à lui seul, une dizaine de pages (MRNF, 2009 : 19-29). On remarque, par ailleurs, que si quatre experts (ingénieurs forestiers et biologistes) ont été affectés à l'élaboration des quatre premiers critères, une équipe composée de huit ingénieurs forestiers a été mise en place pour l'élaboration du seul critère socioéconomique. Ce critère complexe poursuit plusieurs objectifs, notamment l'optimisation des retombées économiques, le développement de produits à forte valeur ajoutée, le maintien et la création d'emplois, la complémentarité entre les forêts privées et publiques et la consolidation de l'industrie forestière, l'augmentation des gains économiques découlant des produits non-ligneux et des autres utilisations de la forêt (MRNF, 2009 : 19-29).

L'urgence de revaloriser le travail en forêt a recueilli une large adhésion de la part des participants à la Commission. Plusieurs programmes ont été entrepris afin de répondre à cette préoccupation. En octobre 2005, le gouvernement a annoncé la création d'un Programme de formation des travailleurs sylvicoles (MRNF, 2007a :13). Le gouvernement investi aussi dans un Programme de création d'emplois en forêt (PCEF). L'objectif principal ce programme est la création d'emplois dans le domaine de l'aménagement forestier, et ce, tant en forêt publique qu'en forêt privée (MRNF, 2007c). Cependant, diverses mesures visant à améliorer les conditions des travailleurs – l'amendement à la Loi sur la Santé et la Sécurité au travail et l'accréditation des entreprises d'aménagement forestier notamment – sont toujours à l'étude près de trois ans après le dépôt du rapport (MRNF, 2007b:13).

### **5.2.2 Les énoncés hybrides**

Nous avons vu que la Commission a eu recours à certaines notions hybrides – une vision holiste de la forêt ainsi que les notions d'aménagement durable et de gestion écosystémique – afin de tenter de concilier des éléments antagonistes. L'usage de notions hybrides peut favoriser le dialogue, le consensus et la co-construction de solutions communes (Bakhtin, 1981). Par contre, l'ambiguïté sémantique des notions hybrides rend possible leur manipulation dans le sens des intérêts d'acteurs hégémoniques. Cela est particulièrement vrai lorsque ces notions ne sont pas stabilisées, lorsque leur définition fait toujours l'objet de débats.

En mars 2007, le Conseil de mise en œuvre, chargé d'émettre des avis sur le suivi du rapport Coulombe, fait état de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations de la Commission. D'emblée, le document réitère la vision holiste des forêts énoncée au terme des travaux de la Commission Coulombe en citant le rapport Coulombe dans un encadré en première page de son rapport (MRNF, 2007a :2). Quelques pages plus loin, on soutient que « les actions entreprises par le MRNF pour moderniser la gestion forestière s'inspirent de la vision de la forêt véhiculée par la commission Coulombe » (MRNF, 2007a :4).

En raison du contexte difficile et des défis auxquels l'industrie forestière est confrontée, le document de suivi met aussi en avant plusieurs préoccupations économiques : « la hausse de la valeur du dollar canadien », « la concurrence internationale », « la baisse importante des prix des produits forestiers », « la relance du secteur forestier », « l'emploi », le « contexte économique difficile » et la mise en place « des conditions favorisant la compétitivité du secteur forestier » (MRNF, 2007a:3-4).

Dans ce même document, on rappelle que « L'aménagement durable des forêts (ADF) [...] doit se traduire dans tous les gestes posés en milieu forestier » (MRNF, 2007a :6). Diverses mesures sont prévues afin que l'aménagement durable des forêts soit au cœur de la gestion de la forêt québécoise : notamment l'évolution du RNI vers

le RADF et l'élaboration d'un cadre de gestion basé sur les six critères d'aménagement durable des forêts (MRNF, 2007a :6).

Afin de répondre aux critiques provenant principalement des environnementaux sur les lacunes dans l'application du RNI la Commission recommande :

« que le Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État (RNI) devienne le Règlement sur l'aménagement durable des forêts, lequel devra inclure l'ensemble des modalités de protection environnementale [...] et faire l'objet, à tous les cinq ans, d'une audience générique du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement » (Commission Coulombe, 2004g :62).

En 2008, le gouvernement a entrepris une consultation interministérielle sur le RADF, toujours en processus au moment d'écrire ce mémoire. Selon le comité consultatif, l'harmonisation du RADF avec certaines autres mesures recommandées par la Commission Coulombe – la régionalisation et l'aménagement écosystémique – nécessite réflexion. Le comité consultatif s'inquiète aussi de la place réservée aux préoccupations sociales et culturelles. En effet, « lors des différentes séances de consultation et de discussion, le pôle social du développement durable semble le plus difficile à appréhender et donc à mettre en œuvre » (Comité consultatif RADF, 2008). Les membres du comité consultatif sur le RADF souhaitent aussi que le rôle de l'économie dans le développement durable soit mieux défini (Comité consultatif RADF, 2008). Il ressort des avis émis par le comité consultatif une volonté d'appréhender la forêt à la fois dans ses dimensions économiques, sociales, culturelles et environnementales assorti d'une crainte que les préoccupations économiques l'emportent sur les dimensions sociales moins tangibles.

La gestion écosystémique – un autre énoncé hybride permettant de concilier l'ensemble des usages et des valeurs associés à la forêt – a été incluse dans la loi et son implantation progressive est prévue pour la période de transition 2008-2013. Bien que certains projets pilotes<sup>55</sup> ont été amorcés dès 2005, cette mise en œuvre

---

<sup>55</sup> Trois projets pilotes étaient en cours en mars 2007 : Un projet d'aménagement écosystémique dans la réserve faunique des Laurentides, une UAF d'Abitibi-Témiscamingue et l'initiative Triade qui se déroule en Haute-Mauricie. Seul le projet de la réserve faunique des Laurentides a été mis en place par le MRNF suite à la Commission Coulombe. Les deux autres sont des initiatives de l'industrie. Le

progressive de l'aménagement écosystémique a pour objectif que l'ensemble des UAF soit aménagé de façon écosystémique lors de la période de planification 2013-2018 (MRNF, 2007b :2).

### 5.2.3 Les enjeux émergents

Les principaux enjeux à avoir émergé de la Commission Coulombe sont d'une part, la régionalisation et, d'autre part – quoi que dans une moindre mesure – la participation des communautés autochtones à la gestion de la forêt. Tout particulièrement, et avec insistance, les CRÉ ont exprimé leur désir d'obtenir une réelle régionalisation de la gestion forestière et son adaptation aux réalités spécifiques à chacun des milieux (Commission Coulombe, 2004h). En ce sens, la Commission Coulombe a recommandé que :

« les conférences régionales des élus (CRÉ) soient désignées comme interlocuteurs politiques régionaux responsables de la mise en place des « commissions forestières régionales », de l'approbation des « plans régionaux de développement forestier » et de l'approbation des projets de sylviculture intensive et des projets de forêt habitée » (Commission Coulombe, 2004)

Le Programme relatif à l'implantation des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) ainsi que la conception et la préparation des plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire<sup>56</sup> est amorcé en 2005 dans le but de régionaliser certains aspects de la gestion forestière (MRNF, 2007a :7).

La mise en œuvre des CRRNT prévoit l'instauration d'un processus de participation qui prendrait la forme de Forums régionaux. Ceux-ci seraient un espace où les acteurs régionaux pourraient discuter des orientations régionales d'aménagement, de

---

projet d'aménagement écosystémique abitibien a été expérimenté dès 2001 par Tembec en collaboration avec la Chaire industrielle CRSNG-UQAT-UQAM en aménagement forestier durable et le MRNF. L'initiative Triade qui vise, comme son nom l'indique, à expérimenter le concept de Triade a, quant à elle, été mise sur pied en 2003 par la table sectorielle de l'industrie forestière de la Mauricie et coordonné par l'industrie forestière Abitibi-Bowater (MRNF, 2008).

<sup>56</sup> Au moment de la publication du rapport Coulombe, on parle de Commissions forestières régionales plutôt que de Commissions régionale sur les ressources et le territoire (CRRNT) et de Plans régionaux de développement forestier plutôt que de Plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire.

protection et de mise en valeur des ressources naturelles (MRNF, 2007a :9). De plus, un Programme de participation régionale à la mise en valeur des forêts a été mis en place en 2005. Ce programme, géré par les CRÉ, vise à soutenir la participation de certains acteurs sociaux à l'élaboration de PGAF, à encourager l'éducation forestière et à faciliter l'expérimentation de nouveaux concepts de gestion et d'aménagement des forêts (MRNF, 2003).

La Commission Coulombe a aussi recommandé une déconcentration des effectifs du MRNF en région et « plus de latitude décisionnelle dans un souci d'efficacité et d'adaptation aux particularités régionale » (Commission Coulombe, 2004g :208). Afin de répondre à cette recommandation des Directions générales en région, chargée notamment de réaliser la gestion intégrée et de soutenir le développement à l'échelle régionale, ont été mises sur pied en juin 2006 (MRNF, 2007a :15 ; MRNF, 2007b :13).

Pour répondre aux demandes provenant notamment des milieux régionaux, la Commission a recommandé, par ailleurs, que le MRNF encourage les initiatives de forêt habitée et qu'il amorce une diversification des types de contrats d'aménagement sur les forêts publiques du Québec (Commission Coulombe, 2004g :175-176). Or, en mars 2007, le gouvernement ne disposait pas d'assez de bois disponible pour soutenir de nouveaux projets de forêts habitées ou pour diversifier davantage les types de contrats (MRNF, 2007b :11). Cette diversification des types de contrats d'aménagement est toujours d'actualité en 2009, puisqu'il est proposé, dans le cadre de gestion 2008-2013, de « confier des responsabilités de gestion ou d'aménagement des forêts à des institutions locales et régionales et à des communautés autochtones » par le biais de conventions de gestion territoriale (CGT)<sup>57</sup> et de conventions

---

<sup>57</sup> Afin d'adapter les modes de gestion aux particularités régionales, le MRNF a choisi de déléguer certaines responsabilités (planification et aménagement intégré du territoire, gestion forestière, etc.) aux MRC. Cette délégation de gestion, qui s'applique aux terres publiques situées à l'intérieur des limites municipales, est concrétisée par la signature d'une convention de gestion territoriale (CGT) (MRNF, 2003a).

d'aménagement forestier (CvAF)<sup>58</sup> (MRNF, 2009 : 33-34). On veut ainsi soutenir le développement social et économique des régions et des communautés autochtones.

L'enjeu de la participation des communautés autochtones a aussi émergé des consultations publiques. Bien que les actions à entreprendre dépassent largement le mandat de la Commission, les commissaires ont compris qu'il existe un lien important entre le développement socioéconomique des Premières Nations et leur participation aux mécanismes de gestion :

« Il est apparu aux yeux de la Commission qu'une participation accrue des autochtones serait une solution à une foule de problématiques sociales, culturelles, environnementales et économiques » - Extrait d'entretien, Responsable -suivi-01

La Commission Coulombe a émis des recommandations visant, d'une part, à favoriser la participation des communautés autochtones à la gestion forestière et à encourager, d'autre part, le développement économique des Premières Nations en soutenant la formation de la main-d'œuvre et en faisant appel à la contribution d'entreprises forestières autochtones (Commission Coulombe, 2004g : 240).

À cet égard, le gouvernement a adopté, en octobre 2005, le Programme de soutien aux communautés autochtones qui a pour objectif d'augmenter la participation des Premières Nations à la gestion forestière (MRNF, 2007a :9). Le gouvernement a, par ailleurs, adopté un Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones en avril 2006 (MRNF, 2007a :9). Rappelons cependant que la Commission avait recommandé que l'harmonisation soit fondée sur le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador préparé par les Premières Nations elles-mêmes (Commission Coulombe, 2004g : 240).

Le rapport Coulombe a émis une recommandation visant à encourager le dialogue entre les communautés autochtones et les autorités régionales (MRC ou CRÉ)

---

<sup>58</sup> Dans le but de soutenir le développement des régions, le MRNF peut autoriser la récolte de certains volumes de bois disponibles dans les réserves forestières, en signant avec les intéressés une convention d'aménagement forestier (CvAF). Les bénéficiaires de ces conventions, qui sont généralement des MRC, des communautés autochtones ou des organismes de développement régional, ont les mêmes obligations que les bénéficiaires de CAAF (MRNF, 2003b).

(Commission Coulombe, 2004g : 240). Cet objectif est prévu au Programme relatif à l'implantation des commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire.

Les Premières Nations déplorent le manque de mordant des mesures mises en place en ce qui concerne leur développement économique. Soulignons cependant que le Programme de création d'emplois en forêt (PCEF), comporte un volet dédié spécifiquement à la création d'emplois pour les jeunes des Premières Nations et prévoit « la signature d'ententes de financement avec les communautés autochtones pour favoriser l'harmonisation des usages et la réalisation de plans de travail conjoints permettant le développement d'activités économiques durables » (MRNF, 2007c).

## **5.2 Changement de culture organisationnelle au MRNF**

On peut observer des changements dans l'arrangement politique autour de la gestion forestière à travers les modifications dans les règles formelles énoncées dans des documents légaux, dans des énoncés politiques ou dans des programmes. On peut aussi observer ces changements sous l'angle des transformations à l'œuvre dans les cultures politiques et organisationnelles des instances institutionnelles d'action publique (Arts et al. 2000). Plusieurs intervenants interrogés ont souligné l'impact du rapport Coulombe sur les mentalités au sein du MRNF notamment.

Plusieurs personnes interrogées ont souligné la volonté politique de mettre en œuvre les recommandations de la Commission Coulombe :

« Je pense qu'il y a eu un changement considérable de mentalité. Mais est-ce que cela est acquis partout ? Surement pas, mais il y a eu un changement de mentalités ; le débat a été lancé ; le Ministère s'est mis à être post-Coulombe ; le rapport est regardé ligne par ligne. » - Extrait d'entretien, commissaire-01

S'ils saluent la réception du rapport par le gouvernement, les acteurs sociaux interrogés demeurent cependant lucides concernant les retombées de la mise en œuvre du rapport.

« Il y a eu des engagements assez fermes du gouvernement de répondre aux grandes orientations [du rapport Coulombe]. La volonté d'amener des changements est là, le résultat final va probablement être un peu décevant. » - Extrait d'entretien, Syndicat-producteurs-01

Pour d'autres, plus près du MRNF, il ne fait pas de doute que :

« L'esprit [de la Commission] s'est imprégné. C'est comme si on avait semé une graine et tous les discours sont venus jeter de l'eau sur cette graine-là. Et aujourd'hui, il n'y a personne au Ministère qui penserait évacuer les questions de l'approche écosystémique, du développement durable, du multi-usage » - Extrait d'entretien, Fonction-publique-01

À titre d'exemple, le Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier qui consiste à financer divers travaux en milieu forestier existe depuis 1995 (MRNF, 2002) Or, depuis 2004, la gestion de ce programme est déléguée aux milieux régionaux et sa mise en œuvre consiste désormais, entre autres choses, à valoriser les ressources non-ligneuses de la forêt, notamment les activités fauniques et récréotouristiques (MRNF, 2007a :11).

### **5.3 Reconfiguration des rapports de pouvoir**

Nous avons fait l'hypothèse que la participation délibérative pouvait avoir, malgré certaines limites, des effets politiques pertinents se traduisant par des modifications dans les règles formelles (lois, politiques, programmes, etc.) et informelles (culture organisationnelle, etc.), mais aussi par une reconfiguration des rapports de pouvoir entre les acteurs sociaux (Hamel et Jouve, 2006). L'analyse des discours confirme que la participation délibérative peu contribuer à redéfinir les rapports de pouvoir entre les acteurs. Cependant, ces modifications sont souvent fragiles, parfois ambivalentes et fortement dépendantes au contexte.

Les modifications observées sont davantage présentes pour cinq des neuf acteurs identifiés et elles concernent principalement l'enjeu de la planification dont la responsabilité passe des mains de l'industrie forestière à celles des milieux régionaux, par le biais des CRÉ. Ce qui permet, d'une certaine manière, à l'administration publique d'en reprendre le contrôle. Les enjeux sont aussi importants pour les Premières Nations qui ont gagné une certaine reconnaissance, mais dont la participation à la gestion forestière demeure problématique dans la mesure où leur souveraineté n'est pas reconnue et où leur spécificité est souvent réduite à sa seule dimension culturelle, voire folklorique. Les groupes environnementaux ont réussi à

faire avancer certains enjeux, mais leurs gains demeurent précaires, rappelant que rien n'est jamais acquis une fois pour toute.

### **5.3.1 L'industrie forestière**

Pour l'industrie forestière, les pertes sont d'autant plus grandes que – compte tenu de sa position dominante – c'est l'acteur qui avait le plus à perdre. Selon le responsable du suivi, les mesures mise en place seront bénéfiques à plus long terme bien qu'elles soient contraignantes à court terme.

« Ceux qui se considèrent certainement perdants à court terme, c'est l'industrie. Je pense qu'ils seront gagnants à plus long terme, mais à court terme c'est sur qu'il y a eu une perte de pouvoir - Extrait d'entretien, Responsable-suivi-01

Les plus grandes pertes pour l'industrie forestière sont : la réduction de la possibilité forestière, la délégation de la planification aux instances régionales et les perceptions négatives de la population par rapport aux pratiques sylvicoles que la Commission Coulombe n'a pas réussi à dissiper.

La baisse de 20% de la possibilité forestière a aussi été un coup dur pour l'industrie. Cependant, plusieurs mesures visant à atténuer les effets négatifs de la baisse de possibilités sur l'économie des régions ressources ont été mises en œuvre (MRNF, 2007a :12). À cet égard, le gouvernement a créé, à l'automne 2005, un Fonds de soutien aux municipalités en difficulté et un Fonds d'aide aux municipalités mono-industrielles (MRNF, 2007a :13). Ces fonds ne sont pas spécifiquement dédiés au secteur forestier, mais viennent répondre à certains besoins découlant de la restructuration de ce secteur.

L'industrie forestière s'est montrée ouverte à la gestion intégrée et à la concertation régionale, par le biais de Forums régionaux d'aménagement forestier durable notamment. Elle a cependant défendu farouchement son rôle dans la planification et l'exécution des travaux. Or, il est prévu que le mandat des CRRNT soit centré autour de la préparation et de l'application des plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) qui incluent la ressource forestière (MRNF, 2007a :8). Pour un interviewé engagé dans le suivi des recommandations, cette

redéfinition des rôles vise à équilibrer les rapports de pouvoir au sein du régime forestier :

« La façon dont on avait organisé le régime forestier conduisait nécessairement à ce que le rapport de force ne soit pas égal entre les industriels, d'une part, et les autres acteurs, d'autre part. Et c'est ce rapport de force que la Commission Coulombe vient rétablir en donnant à un tiers parti le rôle d'orchestrer » - Extrait d'entretien, Responsable-suivi-01

Ce déplacement du centre de décision vers les acteurs du milieu régional est plutôt mal reçu par l'industrie forestière qui souhaitait conserver tous ses pouvoirs sur la planification et l'aménagement de la ressource.

La Commission Coulombe visait notamment à répondre à la controverse suscitée dans l'opinion publique par la diffusion du film *L'Erreur Boréale*. Selon les acteurs industriels, ce documentaire a eu pour effet pervers de dénigrer, non seulement l'industrie forestière, mais aussi le travail des travailleurs forestiers. Et, si elle a permis d'atténuer la controverse, d'encadrer les débats et d'avancer diverses pistes de solution, la Commission Coulombe n'a pas permis de rétablir la perception négative que le grand public conserve du travail forestier :

« Il n'y a rien eu de positif pour le secteur forestier. Notre situation se dégrade constamment, notre image est altérée dans toutes les rues de Montréal. » - Extrait d'entretien, Industrie-forestière-02

Le MRNF prévoit cependant élaborer une stratégie de sensibilisation du public et des jeunes (MRNF, 2007a : 15). À cet égard, le cadre de gestion 2008-2013 propose de rendre plus accessible au public des documents décrivant le régime forestier et de soutenir financièrement diverses activités d'information auprès du grand public (MRNF, 2009 :35).

Enfin, un représentant de l'industrie forestière déplore que des mesures nuisibles pour la vitalité de l'industrie aient été mises en œuvre rapidement, alors que les recommandations susceptibles, au contraire, de la soutenir se font attendre :

« Il y avait dans le rapport un programme d'intensification de l'aménagement forestier qu'on [l'industrie] réclame depuis des siècles [...] C'est encore en projet » - Extrait d'entretien, Industrie-forestière-02

Si son implantation se fait attendre, la question de la sylviculture intensive constitue cependant un des gains obtenus par l'industrie forestière. En effet, la Commission Coulombe s'est positionnée en faveur d'une gestion intégrant à la fois des éléments de conservation du territoire et des éléments de productivité. C'est dans cette optique qu'elle a recommandé la mise en œuvre, par la MRNF, d'une stratégie de sylviculture intensive (Commission Coulombe, 2004g :170). Afin de répondre à cette recommandation le MRNF a mis sur pied le Programme d'investissements sylvicoles qui vise principalement à soutenir la sylviculture intensive sur les sites à fort potentiel ligneux, et ce, tant en forêt publique que privée (MRNF, 2003g). Le recours à une stratégie de sylviculture intensive s'ajoute aux mesures d'aménagement écosystémique et à la création d'aires protégées; ce qui renvoie au principe de Triade mis en avant par l'industrie forestière, le milieu de la recherche et la fonction publique.

Bien que les acteurs industriels aient perdu du pouvoir, l'influence du discours économique n'est pas remise en question. En effet, le pouvoir perdu par l'industrie forestière est, dans une grande mesure, délégué au milieu régional qui mobilise lui aussi d'abord et avant tout un discours économique.

### **5.3.2 Les acteurs du développement régional**

Le souci de rapprocher la planification forestière des milieux régionaux a donné lieu à deux recommandations dans le rapport Coulombe. La première recommandation concerne la mise sur pied de commissions forestières (qui deviendront les CRRNT) chargées de préparer le Plan régional de développement forestier (qui deviendra le PRDIRT). La seconde recommandation reconnaît les CRÉ comme interlocuteurs politiques responsables de mettre en place les commissions forestières régionales, d'une part, et d'approuver les Plans régionaux, d'autre part (Commission Coulombe, 2004g :210-211).

Afin de répondre à ces recommandations, le gouvernement instaure, en octobre 2005, le Programme relatif à l'implantation de commissions forestières régionales et à la

conception et à la préparation de plans régionaux de développement forestier. Le mandat de ce programme a été élargi, en mai 2006, afin d'inclure l'ensemble des ressources naturelles (Gazette officielle du Québec, 2006). C'est ainsi que le Programme relatif à l'implantation des CRRNT et à la conception des PRDIRT est instauré. L'année suivante, en mars 2007, les CRÉ soumettent un mode de fonctionnement pour les commissions régionales et proposent un prototype de plan régional de développement (MRNF, 2007b :14). L'adoption de ce programme est identifié comme l'une des recommandations les plus significatives de la Commission Coulombe avec la réduction de la possibilité ligneuse et la nomination du Forestier en chef (MRNF, 2007a :3).

### **5.3.3 Les syndicats de la fonction publique**

La situation de la fonction publique et de l'administration publique dans le cadre de la Commission Coulombe permet de jeter un éclairage intéressant sur les modifications à l'œuvre dans la façon de gouverner et d'administrer. Les rapports à l'État sont de plus en plus ambivalents. La légitimité et l'indépendance des spécialistes du MRNF est ébranlée par la controverse socio-forestière, mais – en raison de leur expertise – ils demeurent des acteurs prépondérant de l'acquisition et de la mise en œuvre des connaissances forestières. D'autre part, les modes de gestion normatifs et centralisés sont remis en question au profit de la gestion par objectifs, de la décentralisation et de la régionalisation sans pour autant que le rôle de l'État en tant que propriétaire de la forêt ne soit remis en question. Troisièmement, le discours managérial, dans lequel l'administration publique puise traditionnellement sa légitimité (Williams & Matheny, 1995) est assez marginal durant les audiences de la Commission Coulombe. On remarque cependant que l'administration publique s'appuie désormais sur son rôle de médiateur des intérêts pluriels pour justifier son rôle.

L'expertise des employés du gouvernement est minée par le constat des lacunes dans les calculs de possibilité forestière : « les méthodes utilisées pour tenir compte des incertitudes et des risques biophysiques et socio-économiques [...] sont peu explicites, certains risques étant même ignorés » (Commission Coulombe,

2004b :12). Si la Commission fait preuve d'une certaine circonspection à l'égard des pratiques des experts et des gestionnaires du gouvernement, à aucun moment le rôle de l'État en tant que gestionnaire et responsable de la forêt publique n'est remis en cause (Commission Coulombe, 2004b : 18). En effet, dans son rapport, la Commission réaffirme le rôle prépondérant du MRNF dans l'acquisition des connaissances, tout en demeurant très critique sur la manière dont celui-ci s'acquitte de ce rôle ; elle « craint que les activités de recherche du Ministère concourent surtout à la consolidation des processus en place et ne débouchent pas, ou rarement, sur de véritables innovations » (Commission Coulombe, 2004g :37). D'une manière générale, on craint que la fonction publique agisse comme une force du *statu quo*.

Dans le dernier chapitre de son rapport, consacré à la mise en œuvre des recommandations, la Commission met en garde contre l'immobilisme estimant qu' « il y a de très fortes possibilités que s'incruste aussi l'inertie bureaucratique, tant au Gouvernement que chez les autres intervenants, et qu'alors la prudence se transforme en résistance aux changements » (Commission Coulombe, 2004g : 244).

La gestion technocratique – uniforme et normative – privilégiée par le MRNF est remise en question (Commission Coulombe, 2004b :17-18). Plusieurs passages du document de réflexion visent à redéfinir le rôle du gouvernement dans la gestion de la forêt (Commission Coulombe, 2004a :4). Le virage vers une gestion décentralisée et régionalisée est un des points les plus importants du rapport Coulombe.

Au moment de la Commission, le SFPQ craignait que la délégation de certains pouvoirs vers les milieux régionaux modifie le rapport de force en faveur de l'industrie forestière. Les fonctionnaires s'inquiétaient de la position précaire des acteurs régionaux face aux entreprises forestière desquelles dépend le développement économique de leurs régions (SFPQ, 2004 :16). Cette perception a cependant évolué depuis et la fonction publique se montre aujourd'hui plus ouverte à la régionalisation. Cela peut s'expliquer par le fait que la régionalisation du MRNF « maintient l'ascendant de l'État québécois sur la gestion des territoires. [Bien qu'il] délègue certains pouvoirs à ses fonctionnaires installés en région ou a des instances composés

d'élus locaux, [il] se réserve dans tous les cas le pouvoir d'imposer une décision lorsqu'il en va de l'intérêt 'supérieur' du Québec » (Grammond, 2009 :951).

L'analyse discursive et intertextuelle des mémoires soumis et des documents de la Commission montre que le discours managérial est, généralement, assez peu présent. Or, si l'on envisage la situation sous l'angle des transformations en cours dans la gestion publique, on se rend compte que le discours pluraliste – omniprésent dans les consultations sur la gestion de la forêt publique – est, en fait, amené à remplacer le discours managérial comme source de légitimation de l'État qui a pour fonction d'arbitrer la diversité des intérêts en jeu. L'État « fournit l'encadrement pour assurer l'équilibre entre les valeurs sociales, environnementales et économiques » (Commission Coulombe, 2004a :4).

#### **5.3.4 Les groupes environnementaux**

Les groupes écologistes ont fait certains gains, mais ceux-ci demeurent fragiles. En ce qui concerne les aires protégées et la protection de la biodiversité, par exemple, le rapport Coulombe avait recommandé de protéger un minimum de 8 % du territoire dans chacune des provinces naturelles du Québec avant la fin de 2006 et 12% dans la zone boréale avant 2010 (Commission Coulombe, 2004g :59). En 2007, le gouvernement n'ayant toujours pas atteint l'objectif de 8%, souhaitait d'abord atteindre cet objectif moins ambitieux avant d'étendre davantage le réseau d'aires protégées (MRNF, 2007b). En février 2007, le gouvernement a porté à 4.79% la proportion de territoire protégée (Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), 15 février 2007). En mai 2008, on atteint 6 % et, en octobre de la même année, le gouvernement porte à 7,07 % la superficie d'aires protégées (MDDEP, 7 octobre 2008). L'objectif de 8% a finalement été atteint le 29 mars 2009 (MDEEP, 29 mars 2009). En outre, la reconnaissance accrue du rôle des forêts dans les grands cycles écologiques et la gestion par objectifs posée dans les termes de l'aménagement forestier durable peuvent aussi être considérés comme des gains pour les groupes environnementaux.

De plus, la Commission est venue répondre à leurs inquiétudes concernant les lacunes dans les calculs de possibilités, le manque de transparence et l'apparence de collusion entre le MRNF et l'industrie forestière. Cependant, dans la mise en œuvre des recommandations, le rôle du BAPE – que plusieurs organismes environnementaux voyaient comme un tiers parti indépendant – a été moindre que ce qui était prévu. Le BAPE devait être responsable d'évaluer périodiquement le futur Règlement sur l'aménagement durable des forêts (RADF) et de soumettre les plans régionaux de développement forestier (PRDF) à des audiences publiques (MRNF, 2004c). Or, si le MRNF retient l'idée de soumettre ces plans à la consultation publique, les mécanismes de consultation publique sont définis par la MRNF en collaboration avec les CRÉ (MRNF, 2007b :7). Les gains des groupes environnementaux sont réels, mais mitigés, ce qui fait dire à un représentant d'un groupe environnemental que :

« Tous les grands éléments du rapport Coulombe ont tous eu des éléments de récupération, plus ou moins bien faite, plus ou moins importante, plus ou moins terminée » - Extrait d'entretien, Écologiste-01

Les gains des Premières Nations – qui partagent le discours environnemental – sont, eux aussi, partiels et contingents.

### **5.3.5 Les Premières Nations**

Les quelques gains obtenus par les Premières Nations concernant la reconnaissance de leur lien culturel à la forêt et les mesures visant à favoriser et à soutenir leur participation à la gestion forestière ne sont certes pas négligeables. Cependant, on est encore loin de l'objectif de cogestion des ressources naturelles poursuivi par les Premières Nations (Picard, 2006). Ainsi, on remarque qu'une attention particulière est désormais accordée aux Premières Nations puisque celles-ci sont mentionnées explicitement sans être amalgamées aux autres utilisateurs de la forêt (MRNF, 2009 :31-32). Cependant, l'idée d'associer les communautés Autochtones au processus de concertation avec les CRRNT au moment de l'élaboration du plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) (MRNF, 2009 :33) fait abstraction des difficultés existantes entre certains milieux régionaux et certaines communautés Autochtones.

## 5.4 Conclusion

Dans le cas de la Commission Coulombe, certaines recommandations sont rapidement inscrites dans les lois. Ces recommandations correspondent, d'une part, à des mesures faisant l'objet d'un certain consensus parmi les participants et, d'autre part, à des mesures susceptibles de rétablir la confiance du public dans le MRNF. La Commission a aussi donné la légitimité et la marge de manœuvre nécessaire au gouvernement pour légiférer sur l'impopulaire baisse de la possibilité forestière. D'autres éléments consensuels ont fait l'objet de politiques et de programmes qui tentent de réconcilier les dimensions écologique, économique et sociale. On remarque cependant que l'ambiguïté sémantique des notions hybrides fait en sorte que le discours économique – traditionnellement hégémonique – a tendance à prédominer (Comité consultatif RADF, 2008).

La régionalisation et la participation des communautés autochtones sont parmi les principaux enjeux à avoir émergés de la Commission Coulombe. En effet, jusqu'au moment de la Commission, ces deux questions étaient peu présentes dans les discours sur la gestion forestière québécoise. Il s'agit toutefois d'enjeux actuels – discutés dans d'autres secteurs et à d'autres échelles – qui renvoient, pour l'un, aux grandes orientations du gouvernement québécois et, pour l'autre, aux grandes tendances de la gouvernance forestière mondiale.

La Commission Coulombe a aussi favorisé une certaine modification des mentalités à l'intérieur du MRNF en introduisant des notions et des pratiques qui vont dans le sens d'une plus grande prise en compte du pluralisme (approche écosystémique, aménagement durable, multi-usage, etc.) et qui réaffirment le rôle des instances étatiques comme médiatrices de la diversité des visions, valeurs et intérêts relatifs à la forêt publique.

L'étude de la Commission Coulombe confirme aussi que la participation délibérative a des effets concrets sur la redéfinition des rapports de pouvoirs, bien qu'elle ne transforme pas radicalement les liens sociaux. Toutefois, ces effets demeurent

largement dépendants des contextes politiques à l'intérieur desquels la participation délibérative se déroule. Ainsi, dans le cas qui nous intéresse, l'acteur industriel a perdu une partie de son pouvoir au profit des milieux régionaux et de l'administration publique. Le discours économique hégémonique demeure cependant prépondérant. D'autres groupes, comme les groupes environnementaux et les Premières Nations ont obtenus quelques gains, mais leur influence sur les grandes orientations du régime forestier demeure incertaine et contingente.

## **Conclusion : Portée et limites de la participation**

Nous nous sommes intéressés à la portée de la participation publique. Plus précisément, il s'agissait de comprendre dans quelle mesure la participation à la Commission Coulombe avait favorisé l'émergence de discours minoritaires et quelle avait été l'influence de ces nouveaux discours sur l'élaboration des politiques publiques de la forêt, le cas échéant. D'une part, nous avançons l'hypothèse selon laquelle la participation publique, dans le cadre de la Commission Coulombe, avait permis l'émergence de nouveaux discours. D'autre part, il était postulé que la participation pouvait aussi avoir des effets politiques pertinents, c'est-à-dire permettre aux acteurs participants d'exercer une influence sur les orientations politiques, administratives et législatives concernant la gestion de la forêt publique.

L'analyse du cas de la Commission Coulombe permet de faire ressortir le caractère ambivalent de la participation publique. L'exercice consultatif a effectivement permis de faire émerger des notions nouvelles et a favorisé l'énonciation de discours hybrides. Cela va dans le sens de notre hypothèse. Il importe cependant de souligner que ces innovations dans les discours et les représentations demeurent ambivalentes et susceptibles d'être instrumentalisées par les acteurs hégémoniques.

Dans une certaine mesure, la participation a permis à des points de vue novateurs d'émerger. Le débat a notamment conduit à dégager une vision holiste de la forêt, qui est désormais considérée autant dans ses dimensions environnementales, récréatives, culturelles et sociales que dans ses dimensions économiques. L'analyse des discours mis en avant par les différents acteurs montre que, de part et d'autre, on assimile les « préférences d'autrui » (Benhabib, 1996), même si parfois cela est fait de manière stratégique et superficielle. On peut aussi affirmer qu'en encourageant l'émergence de nouvelles notions – et leur éventuelle inscription dans des lois, programmes, et énoncés de vision du MRNF – la Commission a permis d'améliorer la qualité des décisions publiques (Cohen & Fung 2004 : 175). En effet, les nouvelles visions ainsi dégagées viennent modifier les mentalités au sein des organisations chargées

d'administrer les ressources naturelles. Ces organisations en viennent ainsi à intégrer un ensemble de valeurs et de représentations qui tiennent compte de l'évolution des connaissances, des valeurs et des représentations associées à la forêt. Ces nouvelles notions sont malléable, en raison de leur ambiguïté sémantique, ce qui peut faire en sorte de favoriser les positions dominantes.

Il y a des idées qui réussissent à susciter un consensus : la gestion intégrée, la certification forestière et la gestion par objectifs. On remarque cependant que lorsqu'il y a unanimité sur les fins, mais dissension sur les moyens à mettre en œuvre, c'est souvent le discours économique qui prédomine. Ainsi, la gestion intégrée demeure l'objet de mesures volontaristes qui tendent à favoriser la position de l'industrie forestière; la certification forestière privilégiée est celle qui est la moins contraignante pour les entreprises et, si la gestion par objectifs se fait dans les termes du développement durable, beaucoup plus de moyens sont mis en œuvre pour mettre en application le cinquième critère d'aménagement durable – soit le maintien des avantages socioéconomiques – que pour tous les autres critères réunis.

Des notions hybrides telles que la gestion écosystémique ou l'aménagement forestier durable permettent la conciliation des préoccupations pluralistes, environnementales, communautaires et économiques. Ces notions, qui visent à amalgamer des systèmes de croyances différents, encourage le dialogue et stimule la coopération entre des acteurs qui ont des points de vue divergents (Bakhtin, 1981). En ce sens, elles sont porteuses d'innovations et de potentialités démocratiques intéressantes. Ces notions hybrides demeurent toutefois fragiles. Et cela peut être particulièrement vrai lorsqu'elles sont le résultat non pas d'une co-construction fondée sur le dialogue entre différents acteurs sociaux, mais plutôt d'un bricolage effectué par des experts qui occupent une position surplombante par rapport au débat. Les notions hybrides sont particulièrement vulnérables à l'interprétation, laquelle va le plus souvent dans le sens des intérêts et des discours dominants.

Les résultats, en ce qui concerne les effets politiques, témoignent aussi de l'ambivalence de la participation publique. Si la Commission a permis à divers acteurs de faire avancer leurs revendications, ces gains demeurent précaires et contingents. La participation a, par ailleurs, favorisé le changement dans les rapports de pouvoir entre les acteurs, notamment en accordant plus de responsabilités aux milieux régionaux. Mais cette redéfinition des rapports entre les acteurs intéressés par la gestion forestière demeure fragile et soumise aux influences d'acteurs hégémoniques, l'administration publique notamment.

La participation délibérative à la Commission Coulombe a défié les deux acteurs dominants de la gestion forestière : l'industrie forestière et l'administration publique. Alors que les acteurs industriels ont encaissé d'importantes pertes – bien qu'ils demeurent encore très influents –, la Commission Coulombe a été l'occasion, pour l'administration publique, de se repositionner et de réaffirmer son rôle dans la gestion des ressources naturelles. En effet, en recommandant l'instauration de mécanismes d'imputabilité et de moyens pour favoriser la transparence, la Commission Coulombe a permis de conforter l'autorité du MRNF (Marshall & Goldstein 2006), laquelle avait été fortement ébranlée par la controverse socio-forestière entourant *L'Erreur Boréale*. De plus, la Commission a fourni au MRNF l'opportunité de faire entériner une baisse de 20% de possibilité ligneuse. Une mesure qui – si elle apparaissait nécessaire en regard des limites objectives de la ressource – n'en demeurerait pas moins fortement impopulaire compte tenu de son impact économique négatif sur l'industrie forestières et l'ensemble des communautés qui en vivent.

L'influence de l'administration publique demeure prépondérante. À cet égard, l'analyse du cas de la Commission Coulombe illustre le passage d'un régime technocratique vers un régime de gouvernance, et ce dans un contexte où la légitimité des « experts situés à l'intérieur d'organisations bureaucratiques » (Williams & Matheny, 1995: 12) est de plus en plus contesté. L'administration publique justifie désormais son rôle de dépositaire de l'intérêt public à travers sa fonction de médiatrice de la pluralité des intérêts en jeu. Ainsi, lorsqu'on considère l'évolution de

la position de la fonction publique pour la période allant du début des consultations de la Commission Coulombe, en février 2004, jusqu'à avril 2009, on constate que le discours pluraliste remplace peu à peu le discours managérial comme source de légitimation. Dans la mesure où les instances étatiques sont responsables de la mise en œuvre des recommandations qui découle de consultations publiques, la redéfinition des rapports de pouvoir – encouragée par la participation publique – est fortement dépendante du contexte sociopolitique et des grandes orientations gouvernementales.

À cet égard, l'enjeu de la régionalisation est exemplaire, les acteurs régionaux ayant été favorisés par le contexte politique de modernisation de l'État. En 2002, le gouvernement a tenu une Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources. Cette Commission a été co-présidée par Jules Arsenault qui a aussi agi à titre de commissaire pour la Commission Coulombe, notamment pour les dimensions régionales et sociales. Par ailleurs, les acteurs régionaux se sont appuyés sur plusieurs documents gouvernementaux<sup>59</sup> afin de faire valoir leurs revendications décentralisatrices :

« Outre le contexte des recommandations de la commission Coulombe, la modernisation de la gestion forestière s'inscrit dans la foulée des récentes orientations exprimées par le gouvernement en matière de création de richesse, de régionalisation, de simplification administrative et de modernisation de l'État » (MRNF, 2007a :4).

Dès lors, si elle favorise des avancés au niveau des discours et des représentations et permet aux divers groupes d'intérêts de faire quelques gains, les effets de la participation demeurent limités en termes de démocratisation de la gestion publique. Dans le cas de la Commission Coulombe la participation a permis au MRNF de rétablir sa crédibilité et au gouvernement en place de faire avancer un agenda politique basé sur la modernisation de l'État et la décentralisation de la gestion publique. À cet égard, l'étude du cas de la Commission Coulombe illustre éloquentement le passage d'un régime technocratique à un régime de gouvernance.

---

<sup>59</sup> Les acteurs régionaux citent notamment la Politique nationale de la ruralité du Québec, la Déclaration en faveur du monde rural, le document intitulé « Briller parmi les meilleurs » et la Stratégie de développement économique des régions ressources.

Compte tenu du fait qu'il n'a pas été possible d'interviewer des personnes issues du milieu de la recherche, le rôle de cet acteur n'a pas pu être approfondi. Or, le milieu de la recherche est un acteur prépondérant en raison des liens qu'il entretient, d'une part, avec le milieu industriel, d'autre part, avec les groupes environnementaux. Mais aussi en raison de l'influence des experts – par le biais des mandats d'études externes notamment – sur la compréhension des enjeux véhiculés par les commissaires et les recommandations de la Commission. À cet égard, des études futures pourraient certainement s'attarder à l'influence de l'expertise universitaire sur les résultats des exercices de participation publique.

De plus, la Commission Coulombe, bien qu'elle ait constituée un moment marquant dans l'histoire forestière récente, ne constitue que la première étape d'un important changement de régime forestier. La participation publique est utilisée systématiquement afin de débattre et négocier les termes de cet important virage. Il serait donc particulièrement intéressant de pouvoir documenter l'engagement et le rôle des différents acteurs, l'évolution des discours, des règles, des mentalités et des rapports de pouvoir afin de voir si les conclusions du présent mémoire s'appliquent aux développements récents entourant la gestion forestière.

Enfin, la régionalisation de la gestion forestière s'inscrit, tout comme le recours à la participation publique, à l'intérieur d'un contexte de redéfinition de l'action publique qui soulève aussi plusieurs questions en termes de démocratisation de la gestion publique. L'analyse de la mise en place du processus de régionalisation de la gestion des ressources et du territoire pourrait aussi révéler des pistes de recherches pertinentes quant à la transformation des rapports entre l'État et la société civile

## Bibliographie

- Adamowicz, W.L., and T.S. Veeman. 1998. "Forest policy and the environment: Changing paradigms." *Canadian public policy* 24:S51-S61.
- Arts, Bas, and Marleen Buizer. 2009. "Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance." *Forest policy and economics*.
- Arts, Bas, and Pieter Leroy. 2006. *Institutional dynamics in environmental governance*. Dordrecht: Springer.
- Arts, Bas. 2000. "'Global environmental policies: Between 'interstatist' and 'transnational' arrangements." in *Political modernization and the environment*, edited by Jan Van Tatenhove, Bas Arts, and Pieter Leroy. Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers.
- Arts, Bas, Jan Van Tatenhove, and Pieter Leroy. 2000. "Conclusions and research agenda: Political modernization and the dynamics of environmental policy arrangements." in *Political modernization and the environment: The renewal of environmental policy arrangements*, edited by Bas Arts, Jan Van Tatenhove, and Pieter Leroy. Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers.
- Assemblée Nationale du Québec. 2005. *Projet de loi n° 71: Loi modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives en matière forestière*, 12 pages.
- Assemblée Nationale du Québec. 2005. [Projet de loi n° 94: Loi modifiant la Loi sur le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs et d'autres dispositions législatives](#), 8 pages.
- Bakhtin, M.M. 1981. *The Dialogic Imagination: Four Essays*, Austin: University of Texas.
- Ball, S. 1990. *Politics and policy making in education: Explorations in policy sociology*. London: Routledge.
- Baril, François (2004) [Partagez votre vision Monsieur le Ministre!](#) Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 7 p.
- Barley, S. R., & Tolbert, P. S. 1997. "Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution", *Organization Studies*, 18: 93–117.
- Beck, Ulrich. 2001. *La société du risque: Sur la voie d'une autre modernité*. Paris: Aubier.
- Benhabib, Seyla. 1996. "Toward a deliberative model of democratic legitimacy." in *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political*, edited by Seyla Benhabib. Princeton: Princeton University Press.

Blatrix, Cécile. 2002. "Devoir débattre: Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective." *Politix*.

Bisson, Bruno. 1999. "Une coalition réclame une enquête sur l'État de la forêt québécoise." p. A7, *La Presse*.

Blatrix, Cécile. 2000. "La démocratie participative de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV: Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes." in *Science politique*. Paris: Université Paris I.

Blondiaux, Loïc. 2008. "Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines." *Raisons politiques*:131-147.

Blondiaux, Loïc. 2005. "L'idée de démocratie participative: Enjeux impensés et questions récurrentes." in *Gestion de proximité et démocratie participative: Une perspective comparative*, edited by Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey, and Yves Sintomer. Paris: La Découverte.

Blondiaux, Loïc. 2004. "Prendre au sérieux l'idéal délibératif: Un programme de recherche." *Revue suisse de science politique* 10:158-168.

Bouthillier, Luc. 1998. "Brève histoire du régime forestier québécois." Ste-Foy: Faculté de foresterie et de géomatique, Université Laval.

Bowater – Région du Lac-Saint-Jean (2004) [\*Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise\*](#), 5 pages.

Breton, Pascale. 2002. "Québec manque d'outils pour évaluer l'exploitation forestière." Pp. A7 in *La Presse*.

Callon, Michel, Pierre Lascoumes, and Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.

Daniel Cefaï. 2002. « Qu'est-ce qu'une arène publique : Quelques pistes pour une approche pragmatiste » In. Cefaï Daniel, Joseph Isaac (dir.), *L'Héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

Chaire Industrielle en aménagement forestier durable et Groupe de recherche en écologie forestière interuniversitaire (2004) [\*Mémoire préliminaire, présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise\*](#), 8 p.

Chambat, P., and J.-M Fourniau. 2001. "Débat public et participation démocratique." Pp. 9-37 in *Le débat public : une réforme dans l'État*, edited by S. Vallemont. Paris: LGDJ.

Chartrand, Yves. 2004. "Dur dur d'exercer ses droits!" in *Le Journal de Montréal*.

- Chateauraynaud, Francis, and Didier Torny. 1999. *Les sombres précurseurs: Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*. Paris: Éditions de l'EHESS.
- Chiasson, Guy et Alexandre Labelle. 2007. « Décentralisation et consultation dans le régime forestier au Québec : Une analyse du discours des acteurs municipaux », *Économie et Solidarités*, vol. 38 (2), p. 43-58.
- Claeys-Mekdade, Cécilia. 2003. *Le lien politique à l'épreuve de l'environnement: Expériences camarguaises*. Bruxelles: Peter Lang.
- Claeys-Mekdade, Cécilia. 2000. "Les conflits d'aménagement de la Camargue: Rapport à la "nature" et rapports sociaux." in *Sociologie*. Aix-en-Provence: Université de Provence.
- Clemens, Elizabeth S., and James M. Cook. 1999. "Politics and institutionalism: Explaining durability and change." *Annual Review of Sociology*:441-466.
- Cohen, Joshua, and Archon Fung. 2004. "Radical democracy." *Revue suisse de science politique* 10:169-180.
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique. 2004a. [\*Document de réflexion\*](#), 26 pages.
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique. 2004b. [\*Document préparatoire à la consultation publique\*](#), 23 pages.
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique. 2004c. *L'accent sur l'aménagement écosystémique et le parachèvement du réseau des aires protégées*, Communiqué de presse, [en ligne], page consultée le 17 mars, URL : [www.commission-foret.qc.ca/centre\\_14\\_dec\\_04-3.htm](http://www.commission-foret.qc.ca/centre_14_dec_04-3.htm)
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique. 2004d. *Les grandes priorités pour améliorer la gestion des forêts publiques du Québec*, Communiqué de presse, [en ligne], page consultée le 17 mars, URL : [www.commission-foret.qc.ca/centre\\_14\\_dec\\_04-1.htm](http://www.commission-foret.qc.ca/centre_14_dec_04-1.htm)
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique. 2004e. *Mandat*, [en ligne], page consultée le 17 mars 2010, URL : [www.commission-foret.qc.ca/mandat.htm](http://www.commission-foret.qc.ca/mandat.htm)
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique. 2004f *Membres et organisation*, [en ligne], page consultée le 17 mars 2010, URL : [www.commission-foret.qc.ca/membres.htm](http://www.commission-foret.qc.ca/membres.htm)
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique. 2004g. [\*Rapport\*](#), 307 pages.
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique. 2004h. *Vers une gestion intégrée, encadrée, décentralisée et transparente*, Communiqué de presse, [en ligne],

page consultée le 18 mars, URL : [www.commission-foret.qc.ca/centre\\_14\\_dec\\_04-7.htm](http://www.commission-foret.qc.ca/centre_14_dec_04-7.htm)

Comité consultatif pour la révision du règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État. 2008. [Règlement sur l'aménagement durable des forêts : Avis et recommandations du comité consultatif](#), 30 juin 2008, 4 pages.

Commonwealth Plywood de Mont-Laurier. 2004. [Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 12 pages.

Conférence des coopératives forestières du Québec (2004) [Pour la consolidation de l'industrie de l'aménagement forestier](#), Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 42 pages.

Conseil de l'industrie forestière du Québec (2004) [Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 20 pages.

Côté, Charles. 2003. "Forêts: Des industriels pour une enquête publique." Pp. A7 in *La Presse*.

Coulombe, Guy. 2004. Allocution lors de la Table ronde sur la gestion des forêts, le 1er septembre 2004, Montréal, Québec.

Conférence régionale des élus de la Baie-James (2004) [Un arbre, ça pousse !](#) Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 19 p.

Conférence régionale des élus de la Côte-Nord (2004) [Les réalités de l'industrie du bois de sciage sur la Côte-Nord](#), Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 12 pages.

Connolly, William E. 1983. *The terms of political discourse*, Oxford: Oxford University Press.

Conseil de la nation Atikamekw (2004) [Cahier de propositions](#), présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 12 p.

Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches (2004) [Mémoire sur la gestion de la forêt](#), présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 28 p.

Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais (2004) [Mémoire sur la gestion de la forêt](#), présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 21 p.

Conseils régionaux FTQ du Saguenay-Lac-St-Jean et Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (2004) [Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 17 p.

Dalgaard Armstrong, Paula (2004) [\*Résumé of a brief to the Coulombe Commission\*](#), présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 2 p.

Denis, Benjamin. 2005. "La controverse publique sur l'Erreur boréale et la gestion forestière québécoise." in *Sociologie*. Ste-Foy: Université Laval.

Dorf, Michael C., and Charles F. Sabel. 1998. "A constitution of democratic experimentalism." *Columbia Law Review* 98:267-278.

Dryzek, J.S. 2000. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Duran, Patrice, and Jean-Claude Thoenig. 1996. "L'État et la gestion publique territoriale." *Revue Française de Science politique* 46:580-623.

Evers, A. 1993. "The welfare mix approach: Understanding the pluralism of welfare systems." in *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, edited by A. Evers and I. Svetlick. Aldershot: Avebury.

Faculté de foresterie et de géomatique de l'Université Laval (2004) [\*Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise\*](#), 12 p.

Fairclough, Norman. 2003. *Analysing discourse: Textual Analysis for social research*. London: Routledge.

Fairclough, Norman. 1992. *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.

Feagin, Joe R., Anthony M. Orum, and Gideon Sjöberg. 1991. *A case for case study*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Fédération québécoise de la faune (2004) [\*La gestion de la forêt publique québécoise\*](#), Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 13 p.

Fédération des pourvoiries du Québec (2004) [\*Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise\*](#), 13 p.

Fédération des producteurs de bois du Québec (2004) [\*Mémoire conjoint de l'Union des producteurs agricoles et de la Fédération des producteurs de bois du Québec\*](#), présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 38 p.

Fédération québécoise des municipalités (2004) [\*La gestion des forêts du domaine de l'État québécois\*](#), Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 24 pages.

Francoeur, Louis-Gilles. 2004. "Vers une réduction importante des coupes forestières : Québec pourrait réduire de 10 à 15 % la récolte autorisée en forêt à ce jour" Pp. A1, *Le Devoir*. 8 janvier 2004.

Francoeur, Louis-Gilles. 1999a. "Coupes à blanc dans la forêt boréale: Une coalition exige une enquête publique." Pp. A3 in *Le Devoir*.

Francoeur, Louis-Gilles. 1999b. "L'Erreur boréale à Télé-Québec dimanche: L'industrie forestière attaque la crédibilité du film de Desjardins." Pp. A2 in *Le Devoir*.

François, Bastien et Érik Neveu. 1999. *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes : Presses de l'Université de Rennes.

Frisque, Gilles. 1996. "Politiques forestières québécoises: Le Québec est-il un Brésil du nord?" in *L'utilisation durable des forêts québécoises: De l'exploitation à la protection*, edited by Danielle Cantin and Catherine Potvin. Ste-Foy: Les Presses de l'Université Laval.

Fung, Archon, and Erik Olin Wright. 2003. "Thinking about empowered participatory governance." in *Deepening Democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*, edited by Archon Fung and Erik Olin Wright. London, Verso.

Fung, Archon, and Erik Olin Wright. 2003. "Epilogue: Countervailing-power in empowered participative governance." in *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participative governance*, edited by Archon Fung and Erik Olin Wright. London, Verso.

Gamson, William. 1961. "A theory of coalition formation." *American sociological review* 26:373-382.

Gauthier, Johanne. 1999. "Le Régime forestier québécois: de la consultation aux solutions concertées." Pp. B3 in *La Presse*.

Gazette officielle du Québec, [7 juin 2006](#), 138<sup>e</sup> année, no 23.

Gerring, John. 2007. *Case study research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gestionnaires de rivières à saumon du Québec (2004) [Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 18 p.

Giddens, Anthony. 1994. *Les conséquences de la modernité*. Paris: L'Harmattan.

Gouvernement du Canada. 2009. *ISO 14001* [en ligne], page consultée le 18 mars 2010, URL : [www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/cgsb/prgsrv/regprg/iso/emsweb/index-f.html](http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/cgsb/prgsrv/regprg/iso/emsweb/index-f.html)

Gouvernement du Québec. 2001. "Loi sur les forêts." Les Publications du Québec.

- Grammond, Sébastien. 2009. "La gouvernance territoriale au Québec entre régionalisation et participation des peuples autochtones", *Revue canadienne de science politique*, vol.42 (4) p. 940-956.
- Gramsci, A. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Groupe faune du Bas Saint-Laurent (2004) [Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 6 p.
- Guay, Louis. 1999. "La responsabilité écologique: Un discours et des pratiques en émergence." *Organisations et Territoires* 8:11-19.
- Guéricolas, Pascale. 1999. "Desjardins coupé à blanc: Le film l'Erreur boréale soulève beaucoup de critiques à la faculté de foresterie et de géomatique." in *Au fil des évènements*.
- Gutmann, Amy, and Dennis Frank Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge : Harvard University Press.
- Hajer, M.A. 1996. *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamel, Pierre. 1996. Crise de rationalité: Le modèle de planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action." in *La recherche sociale en environnement: Nouveaux paradigmes*, Robert Tessier et Jean-Guy Vaillancourt (Eds.), Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hamel, Pierre. 1996. "Crise de rationalité: Le modèle de planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action." in *La recherche sociale en environnement: Nouveaux paradigmes*, edited by Robert Tessier and Jean-Guy Vaillancourt. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.
- Hamel, Pierre, et Bernard Jouve. 2006. Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Hamel, Pierre, Louis Maheu, and Jean-Guy Vaillancourt. 2000. "Repenser les défis institutionnels de l'action collective." *Politique et sociétés* 19:3-26.
- Hamel, Pierre, Louis Maheu, and Jean-Guy Vaillancourt. 1999. "Action collective et enjeux institutionnels:L'institutionnalisation des mouvements sociaux." *Recherches sociographiques* XL:417-434.
- Hervieu, B. 2002. "La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole." *Agricultures* 11:415-419.

Houde, Nicolas, and Anders Sandberg. 2003. "'To Have Your Cake and Eat It Too?' Utility, Ecology, Equity and Québec's New Forest Act, 2001." *Cahiers de géographie du Québec* 47:413-432.

Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (2004) [\*Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise\*](#), 28 p.

Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (2005) [\*Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador\*](#), 33 p.

Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston, MA: Little Brown.

Knight, Jack, and Jean Ensminger. 1998. "Conflict over changing social norms: Bargaining, ideology and enforcement." in *The new institutionalism in sociology*, edited by Mary C. Brinton and Victor Nee. New York: Sage.

Kooiman, Jan. 1993. *Modern governance: new government-society interactions*, London: Sage.

Kress, G. 1995. "The social production of language: History and structures of domination". In P. Fries & M. Gregory (Eds.), *Discourse in society: Systemic functional perspectives*, Norwood : Ablex, p. 169–191.

Laforest, Rachel. 2000. "La consultation publique et les formes d'action collective " *Politique et Sociétés* 19:27-47.

Lebel, L., Antonio Contreras, P., S. Pasong, and P. Garden. 2004. "Nobody knows best: Alternative perspectives on forest management and governance in Southeast Asia." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4:111-127.

Liefferink, Duncan. 2006. "The dynamics of policy arrangements: Turning round the tetrahedron." Pp. 45-68 in *Institutional dynamics in environmental governance*, edited by Bas Arts and Pieter Leroy, Dordrecht: Springer.

Lustiger-Thaler, Henri, Maheu, Louis et Hamel, Pierre. 1998. « Enjeux institutionnels et action collective », *Sociologie et Sociétés*, vol. 30 (1), p. 53-63.

Maheu, Louis. 2005. "Mouvements sociaux et modernité avancée: Le retour obligé à l'ambivalence de l'action." in *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, edited by Louis Guay, Pierre Hamel, Dominique Masson, and Jean-Guy Vaillancourt. Québec: Presses de l'Université du Québec.

Maheu, Louis. 1995. "Les mouvements sociaux: Plaidoyer pour une sociologie de l'ambivalence." in *Penser le Sujet autour d'Alain Touraine*, edited by F. Dubet and M. Wieworka. Paris: Fayard.

Maheu, Louis. 1995. "Introduction." in *Social movements and social classes: The future of collective action*, edited by Louis Maheu. Londres: Sage.

Mansbrige, Jane. 1999. "On the idea that participation make better citizen." in *Citizen competence and democratic institutions*, edited by S. Elkin and K. Soltan. Philadelphie: The Pennsylvania University Press.

Marshall, Brent K., and Warren S. Goldstein. 2006. "Managing the environmental legitimation crisis." *Organization & Environment* 19:214-232.

Martineau-Delisle, Catherine. 2005. « 'Valeurs sociales' et gestion forestière durable: La diversité des visions de la forêt d'une communauté forestière » in *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, edited by Louis Guay, Pierre Hamel, Dominique Masson, and Jean-Guy Vaillancourt. Québec: Presses de l'Université du Québec.

McCulloch, Mary. 2004. *Documentary Research: In Education, History and the Social Sciences*. London: Routledge.

Melucci, Alberto. 1992. "Liberation or Meaning? Social Movements, Culture and Democracy." *Development and Change* 23:43-77.

Merton, Robert. 1977. *Sociological ambivalence and other essays*. New York: Free press.

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2009. [Des femmes, des hommes, des régions, nos ressources... Cadre de gestion du régime forestier québécois 2008-2013](#), 52 pages.

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2007a. [La modernisation de la gestion forestière québécoise : Suivi des recommandations de la Commission d'étude sur la forêt publique québécoise](#), 18pages.

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2007b. [Mise en œuvre du rapport de la Commission Coulombe : État de situation par recommandation](#), 20 pages.

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2007c. *Programme de création d'emplois en forêt - Des investissements de 16,8 millions de dollars pour créer des emplois en forêt dans plusieurs régions du Québec*, communiqué de presse, [en ligne], page consultée le 18 mars 2010, URL : [www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=6354](http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=6354)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2008. *L'aménagement écosystémique : au cœur de la gestion des forêts*, [en ligne], page consultée le 17

mars 2010, URL : [www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/amenagement/amenagement-ecosystemique.jsp](http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/amenagement/amenagement-ecosystemique.jsp)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2003a. *Délégation de gestion de terres publiques*, [en ligne], page consultée le 17 mars 2010, URL : [www.mrnf.gouv.qc.ca/territoire/expertise/expertise-delegation.jsp](http://www.mrnf.gouv.qc.ca/territoire/expertise/expertise-delegation.jsp)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2003b. *De précieux outils de gestion*, [en ligne], page consultée le 17 mars 2010, URL : [www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/quebec/quebec-regime-gestion-outils.jsp#cvaf](http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/quebec/quebec-regime-gestion-outils.jsp#cvaf)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2003c. *Des forêts en partage: La contribution des utilisateurs à la planification forestière*, [en ligne], page consultée le 17 mars 2010, URL : [www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/comprendre/comprendre-partage.jsp](http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/comprendre/comprendre-partage.jsp)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2003d. *La gestion participative*, [en ligne], page consultée le 17 mars 2010, URL : [www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/quebec/quebec-regime-participative.jsp](http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/quebec/quebec-regime-participative.jsp)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2003e. *Le régime forestier québécois*, [en ligne], page consultée le 17 mars 2010, URL : [www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/comprendre/comprendre-regime.jsp](http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/comprendre/comprendre-regime.jsp)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2003f. *Programme de participation régionale à la mise en valeur des forêts*, [en ligne], page consultée le 18 mars 2010, URL : [www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/amenagement/amenagement-participation.jsp](http://www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/amenagement/amenagement-participation.jsp)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2003g. *Programme d'investissements sylvicoles*, [en ligne], page consultée le 18 mars 2010, URL : [www.mrnf.gouv.qc.ca/guichet/programmes/programmes-information-forets.jsp?ID=6392](http://www.mrnf.gouv.qc.ca/guichet/programmes/programmes-information-forets.jsp?ID=6392)

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 2002. *Le Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier : Bilan quinquennal 1995-2000*, 16 pages.

Monderie, Robert, and Richard Desjardins. 1999. "L'Erreur boréale." 68 mins. Canada: Office national du film du Canada.

Mouffe, Chantal. 1999. "Deliberative democracy or agonistic pluralism." *Social Research* 66.

Municipalité régionale de comté du Granit (2004) *Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise*, 13 p.

Navdeep, Mathur. 2007. "Urban revitalisation and participatory governance: Methodology for a discursive policy analysis." *Policy & Society* 25:77-108.

Nee, Victor. 1998. "Sources of the new institutionalism." Pp. 1-17 in *The new institutionalism in sociology*, edited by Mary C. Brinton and Victor Nee. New York: Sage.

Nelson, N. et Wright, S. 1995. *Power and participatory development*. Intermediate Technology Publications: Londres.

Nichols Clark, Terry, and Ronald Inglehart. 2003. "Le Nouvelle Culture Politique: Modification des dynamiques favorables à l'État-providence et aux politiques des sociétés post-industrielles." Pp. 334 p. in *La nouvelle culture politique*, edited by Terry Nichols Clark and Hoffmann-Martinot. Paris: L'Harmattan.

O'Neill, Pierre. 1999. "Charest veut une enquête publique sur la gestion de la forêt." Pp. A1 in *Le Devoir*.

Onwuegbuzie, Anthony J. , and Nancy L. Leech. 2007. "A Call for Qualitative Power Analyses " *Quality and Quantity* 41:105-121.

Papadopoulos, Yannis. 2002. "Démocratie, gouvernance et 'management de l'interdépendance': Des rapports complexes." Pp. 133-157 in *À la recherche de la démocratie: Mélanges offerts à Guy Hermet*, edited by J. Santiso. Paris: Karthala.

Papadopoulos, Yannis. 2003. "Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments." *European Journal of Political Research* 42:473-501.

Papadopoulos, Yannis. 2004. "Débat: Délibération et action publique." *Revue suisse de science politique* 10:147-210.

Pelletier, Christian. 1999. "Massacre forestier." Pp. A6 in *Le Devoir*.

Perreault, Luc. 1999. "L'Erreur boréale: Desjardins prône la révolution dans la forêt." p. C1 in *La Presse*.

Picard, Ghislain. 2006. [« Notes pour une allocution à l'occasion de la fermeture du forum socioéconomique des Premières Nations »](#), 27 octobre 2006.

Platt, Jennifer. 2007. "Case Study." in *The Sage handbook of Social Science Methodology*, edited by William Outhwaite and Stephen P. Turner. London: Sage.

Premières Nations de Mamit Innuat (2004) [Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 10 p.

Presse Canadienne. 1999. "L'industrie dénonce les erreurs d'Erreur boréale." Pp. C16 in *La Presse*.

Quivy, Raymond, and Van Campenhoudt. 2006. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris: Dunod.

- Sanders, Lynn. 1997. "Against deliberation." *Political theory* 25:347-375.
- Sansfaçon, Jean-Robert. 2004. "Une réforme du bon sens." p. A6 in *Le Devoir*.
- Schmidt, Vivien, A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11:303-326.
- Schneiberg, Marc et Elisabeth S. Clemens. 2006. « The Typical Tools for the Job: Research Strategies in Institutional Analysis », *Sociological Theory*, Vol. 24, No. 3, pp. 195-227
- Selby, Ashley, Terhi Koskela, and Leena Petäjistö. 2007. "Evidence of lay and professional forest-based development discourses in three contrasting region of Finland." *Forest policy and economics* 9:633-646.
- Spaargaren, G. et A. Mol. 1992. "Sociology, environment, and modernity: Ecological modernization as a theory of social change." *Society and Natural Resources* 5:323-344.
- Stoecker, Randy. 1991. "Evaluating and rethinking the case study." *The Sociological review* 39:88-112.
- Syndicat de la fonction publique du Québec (2004) [Sur la gestion de la forêt publique québécoise, Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 23 p.
- Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (2004) [Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 13 p.
- Syndicat des producteurs de bois de la région de Montréal (2004) [Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise](#), 10 p.
- Union québécoise pour la conservation de la nature (2004) [Regagner la confiance de la population : un chemin de sortie de la crise forestière](#), Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 12 p.
- Vaillancourt, Jean-Guy. 2001. "Nouveaux défis environnementaux " *Possibles* 25:13-24.
- Van Tatenhove, Jan, Bas Arts, and Pieter Leroy. 2000. *Political modernization and the environment: The renewal of environmental policy arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Vérificateur général du Québec. 2002. "Gestion de la ressource forestière: Vérification menée auprès du ministère des Ressources naturelles." in *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002: Tome 2*, edited by Vérificateur général du Québec. Québec: Gouvernement du Québec.

White, D. (2006) *Governing Advocacy and Dissent in the Partnership State: Canadian Stories*, Paper presented at the 7th international conference of the international Society for Third Sector Research, Bangkok, Thailand, July 9 – 12

Williams, Bruce A., and Albert R. Matheny. 1995. *Democracy, Dialogue, and Environmental Disputes: The Contested Languages of Social Regulation*. New Heaven: Yale University Press.

Wyatt, Stephen. 2004. "Co-existence of Atikamekw and industrial forestry paradigms: Occupation and management of forestlands in the St-Maurice river basin, Québec." in *Faculté de foresterie et de géomatique*. Ste-Foy: Université Laval.

Yin, Robert K. 2002. *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: Sage.

Young, Iris Marion. 1996. "Communication and the other: Beyond deliberative democracy." Pp. 120-135 in *Democracy and difference*, edited by Seyla Benhabib. Princeton: Princeton University Press.

## **Annexe 1 : Guide d'entretien**

Comme vous le savez, mon étude porte la question de la participation publique à la gestion des forêts, plus précisément sur la Commission Coulombe. Avant d'aborder le cas de la Commission Coulombe, j'aimerais que vous me parliez brièvement de vous.

- Pouvez-vous me parler de la fonction que vous occupiez au moment de la Commission Coulombe?
- Quelle a été votre implication dans la mise en œuvre de ces recommandations?

Maintenant que vous m'avez parlé de votre rôle, j'aimerais que vous me parliez du déroulement de la Commission Coulombe.

- Diriez-vous que la Commission Coulombe a donné aux participants et au grand public un accès à de l'expertise ou à des informations nouvelles?
- Y a-t-il des cas où la Commission Coulombe a fourni des ressources humaines ou financières à certains participants?
- Croyez-vous que les participants aux consultations ont bénéficiés de la couverture médiatique entourant la Commission Coulombe?
- Selon vous, est-ce que la Commission a donné lieu à la formation de nouvelles coalitions ou de nouveaux réseaux d'acteurs sociaux? Si oui, lesquels?
- Quel était selon vous, l'enjeu principal de la gestion de la forêt au moment de la Commission Coulombe ? Comment cet enjeu a-t-il évolué depuis ?
- La Commission Coulombe constitue-t-elle, selon vous, un moment marquant dans l'évolution de la gestion forestière au Québec? Par rapport, à d'autres moments (Ex : Loi sur les forêts en 1986, révision de la loi sur les forêts en 2001)?
- Croyez-vous que la Commission a traité tous les points de vue de façon équitable?
- Croyez-vous que le rapport Coulombe reflète adéquatement le contenu des consultations publiques?

Le dernier thème que j'aimerais aborder avec vous est celui de la portée de la Commission Coulombe.

- Croyez-vous que la mise en œuvre des recommandations de la Commission est fidèle au rapport Coulombe?
- Selon vous, qui sont les « gagnants » de la Commission Coulombe? De sa mise en œuvre?
- Selon vous, qui sont les « perdants » de la Commission Coulombe? De sa mise en œuvre?
- Êtes-vous satisfait du suivi de la Commission Coulombe? Pourquoi?
- Quels a été l'impact des recommandations de la Commission Coulombe sur les discours et les pratiques du MRNF?
- Avez-vous l'impression que la participation à la Commission a modifié les orientations les pratiques du Ministère des ressources naturelles? Dans quelle mesure et dans quel sens?
- Dans quelle mesure le Sommet sur la forêt et la refonte actuelle du régime forestier s'inscrivent-ils en continuité ou en rupture avec les recommandations de la Commission?
- Y a-t-il d'autres éléments que vous jugez importants et que nous n'avons pas abordé ?

Merci beaucoup d'avoir accepté de participer à cette étude.

## **Annexe 2 : Liste des participants à la Commission Coulombe**

Abitibi-Consolidated (Capitale-Nationale)  
Abitibi-Consolidated (Région Québec Centre, Forêt Saguenay-Lac-Saint-Jean)  
Abitibi-Consolidated (Région Québec-Est, Côte-Nord)  
Abitibi-Consolidated (Division Québec Ouest)  
Absolu aventure  
Action boréale de l'Abitibi-Témiscamingue (ABAT)  
Action Forêt Outaouais  
Action pour la protection des forêts du Québec  
Agence forestière de la Montérégie  
Agence régionale de mise en valeur des forêts privées de Lanaudière  
Agence régionale de mise en valeur des forêts privées du Bas-Saint-Laurent  
Agences de mise en valeur des forêts privées des Appalaches et de la Chaudière  
Les agences régionales de mise en valeur des forêts privées du Saguenay et du Lac-Saint-Jean  
Alvarez, Éric, ingénieur forestier  
Amis de la Terre  
Anicinapek de Kitcisakik  
Armstrong Dalgaard, Paula, écologiste forestière  
Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador  
Association chasse et pêche fléchée  
Association coopérative forestière de Saint-Elzéar  
Association coopérative forestière régionale de la Gaspésie  
Association déroulage et sciage de feuillus du Québec  
Association des aménagistes régionaux du Québec  
Association des biologistes du Québec  
Association des chasseurs et pêcheurs de Manic-Outardes et Yan Blouin  
Association des consultants en foresterie du Québec

Association des éleveurs de bovins de boucherie du Saguenay-Lac-Saint-Jean-Côte-Nord

Association des entrepreneurs en travaux sylvicoles du Québec

Association des entrepreneurs en travaux sylvicoles du Québec et E. Forêt Inc.

Association des entrepreneurs en travaux sylvicoles du Québec et Groupe Nokamic Inc.

Association des entrepreneurs en travaux sylvicoles du Québec et Nord Forêt Inc.

Association des étudiants de foresterie de l'Université Laval

Association des fabricants de meubles du Québec

Association des gestionnaires de zecs de l'Abitibi-Témiscamingue

Association des intervenants forestiers des Hautes-Laurentides

Association des mesureurs de bois licenciés de la province de Québec

Association des pourvoiries de la Mauricie

Association des pourvoiries Laurentides

Association des propriétaires de machineries forestières du Québec

Association des résidants des lacs des Cornes, Pérodeau et Vaillant

Association des trappeurs du Témiscamingue

Association des producteurs de bleuets de la Côte-Nord

Association forestière de l'Abitibi-Témiscamingue

Association forestière de la vallée du Saint-Maurice

Association forestière des Cantons-de-l'Est

Association forestière du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Association forestière du Saguenay-Lac-Saint-Jean (Chibougamau-Chapais)

Association forestière Québec métropolitain

Association régionale de développement unifié et Alliance autochtone Dolbeau Mistassini

Association régionale des gestionnaires de zecs de la Mauricie

Association régionale des trappeurs Laurentides-Labelle

Association régionale zeco Inc.

Aubé, Claude, Chute Saint-Philippe

Auclair, Jean-Pierre; Bélanger, Valérie; Lavoie, Caroline et Nadeau Émilie, étudiants

Barrette, Vincent ingénieur forestier, Outaouais  
Barrette-Chapais ltée  
Baril, François, ingénieur forestier, Senneterre  
Bérubé, François, étudiant  
Bhérier, Dominique, Maniwaki  
Billots Sélect Mégantic  
Biofilia consultants en environnement  
Blanchet, Bertrand, évêque de Rimouski  
Bois d'œuvre Cédrico Inc.  
Boisaco  
Bowater  
Brisson, Geneviève, anthropologue, Gallix  
Bureau de promotion des produits forestiers du Québec (Q-WEB)  
Canards illimités  
Caron, Roger, Amos  
Carrefour recherche et développement forestier de la Côte-Nord  
Caya, Éric, ingénieur forestier et Massicotte, Claude, ingénieur forestier, Sainte-Émélie-de-l'Énergie  
Cégep de la Gaspésie et des Îles  
Centrale des syndicats démocratiques  
Centre de services aux réseaux d'entreprises du secteur forestiers  
Chaire industrielle en aménagement forestier durable et Groupe de recherche en écologie forestière interuniversitaire  
Chantiers Chibougamau ltée  
Claude Forget Inc. et Max Meilleur et fils ltée  
CLD de la MRC d'Antoine-Labelle  
CLD de la MRC de Charlevoix-Est, collège électoral « forêt-environnement »  
CLD de Pontiac et MRC de Pontiac  
Comité consultatif de l'environnement Kativik  
Comité d'étude sur les ressources forestières  
Le Comité de bassin de la rivière Mont-Louis

Comité de l'environnement de Chicoutimi  
Comité de protection de l'environnement de Québec  
Comité de stratégies des ouvriers sylvicoles  
Commonwealth Plywood Ltée  
Commonwealth Plywood Ltée (Abitibi-Témiscamingue)  
Commonwealth Plywood Ltée (Laurentides)  
Commonwealth Plywood Ltée (Mauricie)  
Commonwealth Plywood Ltée (Outaouais)  
Conférence des coopératives forestières du Québec  
Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue  
Conférence régionale des élus de l'Outaouais  
Conférence régionale des élus de la Baie-James  
Conférence régionale des élus de la Côte-Nord  
Conférence régionale des élus de la Côte-Nord en collaboration avec des centres locaux de développement, des municipalités régionales de comté et des chambres de commerce de la Côte-Nord  
Conférence régionale des élus de la Gaspésie-îles-de-la-Madeleine  
Conférence régionale des élus de la Mauricie  
Conférence régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean  
Conférence religieuse canadienne  
Conférences régionales des élus des régions ressources du Québec  
Conseil de l'industrie forestière du Québec  
Conseil de la Nation Atikamekw  
Conseil de la recherche forestière du Québec  
Conseil régional de l'environnement - région de la Capitale-Nationale  
Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches  
Conseil régional de l'environnement de l'Estrie  
Conseil régional de l'environnement de la Côte-Nord  
Conseil régional de l'environnement du Bas-Saint-Laurent  
Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais

Conseil régional de l'environnement et du développement durable du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Conseil régional de l'environnement Mauricie

Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan

Conseils régionaux FTQ du Saguenay-Lac-St-Jean et Haut du Lac-St-Jean-Chibougamau-Chapais, en partenariat avec le Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (SCEP)

Consortium d'organismes de la Vallée-de-la-Gatineau

Consortium pour le développement durable de la forêt gaspésienne

Coopérative forestière des Hautes-Laurentides

Coopérative forestière La Nord-Cotière

Coopératives forestières de l'Abitibi-Témiscamingue

Coopératives forestières du Saguenay-Lac-Saint-Jean

Corporation d'aménagement et de protection de la Sainte-Anne

Corporation de développement économique de Senneterre et Ville de Senneterre

Corridor Appalachien

Cossette, Yves

Côté, Léo, Sainte-Anne-des-Monts

Dancause, Alain, ingénieur forestier, Shawinigan

Demers, Jacques, Gatineau

Département de technologie forestière du Cégep de Baie-Comeau

Dépôt, Pierre, Orford

Desaulniers André, Trout-River, Elgin

Deschamps, Raymond, producteur forestier

Domtar

Dubois, Pierre, ingénieur forestier

Duchesne, André, ingénieur forestier, Lévis

E. Forêt Inc. et Association des entrepreneurs en travaux sylvicoles du Québec

École forestière La Tuque

Étudiants-chercheurs du Groupe de recherche en écologie forestière interuniversitaire (GREFI)

Faculté de foresterie et de géomatique de l'Université Laval  
Falardeau, Marcelle; Labbé, Jean-Michel; Laguë, Mark et Lord, Dominic, ingénieurs forestiers  
Fédération des groupements forestiers de la Gaspésie  
Fédération des organismes de gestion en commun du Bas-Saint-Laurent  
Fédération des pourvoiries du Québec  
Fédération des producteurs de bois du Québec et Union des producteurs agricoles  
Fédération des trappeurs gestionnaires du Québec  
Fédération québécoise de la faune  
Fédération québécoise des gestionnaires de zecs  
Fédération québécoise des municipalités  
Fédération québécoise du canot et du kayak  
Fédération québécoise pour le saumon atlantique  
Fonds de la recherche forestière du Saguenay-Lac-Saint-Jean  
Fonds mondial pour la nature Canada (WWF) et Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP)  
Foresterie Saint-Donat  
Forêt habitée du mont Gosford  
Forêt habitée Le Pré  
Forêt modèle du Bas-Saint-Laurent  
Forêt vive  
Fournier, Luc  
Gagné, Gérald, ingénieur forestier  
Gagnon, Daniel, Ph. D. et Truax, Benoit, Ph. D., Montréal  
Gestionnaires de rivières à saumons du Québec  
Global Teq International Inc.  
Greenpeace  
Groupe de professionnels forestiers des régions 07, 08 et 10  
Groupe faune du Bas-Saint-Laurent  
Groupe faune régional du Nord-du-Québec

Groupe Nokamic Inc. et Association des entrepreneurs en travaux sylvicoles du Québec

Groupements forestiers (5) de la région des Cantons-de-l'Est

Groupements forestiers (7) de la région de la Chaudière-Appalaches

Guay, Edgar, Québec

Les industriels de sciage de peupliers du Bas-Saint-Laurent

Industries Norbord

Institut québécois d'aménagement de la forêt feuillue

Jardin botanique de Montréal

Kilburn, Peter M., Stanstead

Kruger Inc.

Kruger Inc. (Côte-Nord)

Laboratoire d'écologie et de physiologie végétale de l'Université du Québec à Chicoutimi

Laboratoire d'expérimentation d'activités d'harmonisation des usages multiples de la forêt dans un contexte récréotouristique

Lamarre, Jean-François, ingénieur forestier et étudiant chercheur

Landry, Suzanne, Saint-Félix-de-Valois

Lapointe, David, étudiant, Alma

Lauzon Ressources forestières Inc. et MC forêt Inc.

Lemieux, Gilles, professeur, Québec

Lemieux, Guy, écologue forestier, Québec

Localité de Radisson

Louisiana-Pacific Canada (Chambord)

Louisiana Pacific Canada (Division Québec - Maniwaki et Saint-Michel-des-Saints)

Massicotte, Claude, ingénieur forestier et Caya, Éric, ingénieur forestier, Sainte-Émélie-de-l'Énergie

Max Meilleur et Fils ltée et Claude Forget Inc.

MC forêt Inc. et Lauzon Ressources forestières Inc.

Mc Murray, Carl, Trois-Rivières

Michon, Léo, ingénieur forestier, Sainte-Foy

Micmac de Gespeg  
Mongeon, Michel, conseiller en aménagement du territoire et en développement régional  
Montpetit, Luc, Saint-Boniface  
Mouvement écologique du Haut-Richelieu  
MRC d'Abitibi  
MRC d'Abitibi-Ouest  
MRC d'Antoine-Labelle  
MRC de la Haute-Côte-Nord  
MRC de La Haute-Gaspésie  
MRC de la Matapédia  
MRC de Maria-Chapdelaine  
MRC de Maskinongé  
MRC de Matane  
MRC de Matawinie  
MRC de Minganie  
MRC de Pontiac et CLD de Pontiac  
MRC de Témiscamingue  
MRC du Fjord-du-Saguenay  
MRC du Granit  
MRC du Haut-Saint-François  
Municipalité de Baie-James  
Myco-Forestis corporation  
Nation huronne-wendat  
Nord Forêt Inc. et Association des entrepreneurs en travaux sylvicoles du Québec  
Office des producteurs de plants du Québec  
Ordre des ingénieurs forestiers du Québec  
Ordre des technologues professionnels du Québec  
Pampev Inc. et Reboisement Mauricie Inc.  
Partenaires pour le développement forestier durable des communautés de Charlevoix et du Bas-Saguenay

Pépinière Boucher  
Pitre, Ralph, ingénieur forestier, Pointe-au-Père  
Pôle Québec Chaudière-Appalaches  
Pourvoirie Club César et pourvoirie du lac Marie  
Pourvoirie Club Hosanna  
Pourvoirie du lac Oscar  
Première Nation de Timiskaming  
Première Nation Malécite de Viger  
Premières Nations de Mamit Innuat  
Reboisement Mauricie Inc. et Pampev Inc.  
Régionale des zecs des Hautes-Laurentides  
Regroupement d'industriels de la région 04  
Regroupement des associations forestières régionales du Québec  
Regroupement des locataires des terres publiques Inc.  
Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec  
Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec  
Regroupement québécois des organismes de concertation régionale de transfert et de  
recherche forestière  
Regroupement régional des gestionnaires de zecs du Saguenay-Lac-Saint-Jean  
RÉITERRA  
Réseau des scieries indépendantes du Saguenay-Lac-Saint-Jean  
Réseau Ligniculture Québec  
Réseau québécois des groupes écologistes  
Ressources Manicor Inc.  
Sani-Terre Inc.  
Scierie Carrière  
Serres coopératives de Guyenne  
SFK Pâte  
Sierra Club du Canada - Québec  
Sirois, Gaëtan, ingénieur forestier, Longueuil  
Smurfit-Stone

Société d'aménagement et de mise en valeur du bassin de la Batiscan  
Société de gestion du parc régional Massif du Sud  
Société de gestion environnementale Dolbeau-Mistassini  
Société de protection des forêts contre les insectes et les maladies  
Société des établissements de plein air du Québec (Abitibi-Témiscamingue)  
Société des établissements de plein air du Québec (Capitale-Nationale)  
Société des établissements de plein air du Québec (Côte-Nord)  
Société des établissements de plein air du Québec (Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine)  
Société des établissements de plein air du Québec (Laurentides)  
Société des établissements de plein air du Québec (Mauricie)  
Société des établissements de plein air du Québec (Outaouais)  
Société des établissements de plein air du Québec  
Société pour la nature et les parcs du Canada (section Vallée de l'Outaouais)  
Société pour la nature et les parcs du Canada (SNAP) et Fonds mondial pour la nature  
Canada (WWF)  
Solidarité rurale du Québec  
Syndicat de la fonction publique du Québec  
Syndicat des Métallos 8644 de Chibougamau  
Syndicat des producteurs de bleuets du Québec  
Syndicat des producteurs de bois de l'Estrie  
Syndicat des producteurs de bois de la Beauce  
Syndicat des producteurs de bois de la Côte-du-Sud  
Syndicat des producteurs de bois de la Gaspésie  
Syndicat des producteurs de bois de la Mauricie  
Syndicat des producteurs de bois de la région de Montréal  
Syndicat des producteurs de bois du Saguenay-Lac-Saint-Jean  
Syndicat des producteurs de bois Outaouais-Laurentides  
Syndicat des producteurs forestiers de Labelle  
Syndicat des producteurs forestiers du Bas-Saint-Laurent  
Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec  
Syndicat des propriétaires forestiers de la région de Québec

Table ad hoc Forêt Hautes-Laurentides  
Table de concertation sur la recherche forestière en Mauricie  
Table régionale d'orientation en gestion intégrée des ressources du milieu forestier  
Tardif, Marie-Louise, Shawinigan  
Tembec industries Inc.  
Travailleurs sylvicoles à l'emploi des groupements forestiers du Bas-Saint-Laurent  
Tremblay, Nicol, ingénieur forestier, Québec  
Trottier, Denis, Péribonka  
Union des producteurs agricoles et Fédération des producteurs de bois du Québec  
Union paysanne  
Union québécoise pour la conservation de la nature  
Université du Québec  
Ville de Chibougamau  
Ville de La Tuque  
Ville de Lebel-sur-Quévillon  
Ville de Normandin  
Ville de Saguenay  
Ville de Senneterre et Corporation de développement économique de Senneterre  
Ville de Ville-Marie  
Wolf Lake First Nation  
Wyatt, Stephen, Ph. D.  
Les zecs de Lanaudière

### **Annexe 3 : Liste des interlocuteurs rencontrés et des titres utilisés pour les identifier dans la présentation de données**

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Commissaire-01          | Commissaire de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 4 juin 2009.     |
| Écologiste-01           | Représentant de l'Union québécois pour la conservation de la nature, 28 mai 2009.                     |
| Fonction-publique-01    | Représentant du Syndicat de la fonction publique du Québec, 7 mai 2009.                               |
| Groupe-faunique-01      | Représentant de la Fédération de la Faune du Québec, 7 mai 2009.                                      |
| Groupe-faunique-02      | Fédération des pourvoies du Québec, 8 mai 2009.   |
| Industrie-forestière-01 | Représentant du Conseil de l'industrie forestière du Québec, 6 mai 2009.                              |
| Industrie-forestière-02 | Représentant de la Fédération québécoise des coopératives forestières, 15 avril 2009.                 |
| Premières-Nations-01    | Représentant des Premières Nations, 29 mai 2009.  |
| Responsable-suivi-01    | Personne responsable du suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Commission, 18 juin 2009. |
| Syndicat-producteurs-01 | Représentant de la Fédération des producteurs de bois du Québec, 16 avril 2009.                       |

