

Évolution du régime forestier et crise forestière Partie I : La dimension sociale de la crise¹

Jacques L. Boucher
Université du Québec en Outaouais
Centre de recherche sur les innovations sociales
Centre de recherche sur la gouvernance

Il est très généralement admis que la forêt québécoise et la forêt canadienne en général traversent une crise d'importance. Il semble même qu'il soit impossible d'en prévoir l'issue. Dans le discours des acteurs, tant gouvernementaux qu'industriels et autres décideurs, cette crise est attribuée avant tout à une carence des marchés, états-unis surtout, problème que l'on considère habituellement conjoncturel en raison de la crise financière actuelle, elle-même liée à une dérive dans le secteur immobilier. D'autres y voient cependant un problème de plus longue durée, attribuable aux transformations technologiques, dans le secteur des communications surtout, entre autres du côté des médias écrits. D'autres relient la crise à des problèmes de coûts de production de la matière ligneuse, les aires de récolte se retrouvant à des distances de plus en plus grandes, les tiges disponibles étant plus petites, certains soutenant même que le secteur se retrouve au bord d'une véritable rupture de stock. Ainsi, les activités forestières québécoises, et canadiennes, seraient de moins en moins concurrentielles. S'ajoute, selon d'autres, un problème de sous-investissement de la part des industries forestières de sorte que les technologies et les procédés qu'elles utilisent sont désuets et ne soutiennent pas la compétitivité sur le plan de la productivité.

La détérioration rapide du couvert forestier et la détérioration de la qualité de la matière ligneuse au cours de la deuxième partie du XX^e siècle, dont les conséquences économiques se font désormais sentir, alimentent en même temps l'alarme écologique. En effet, nombreux sont ceux, tant scientifiques qu'environnementalistes, qui déplorent le recul des réserves forestières, tant du côté des zones tropicales que des régions septentrionales. Sont évoqués les problèmes du réchauffement de la planète, des émissions de carbone que captent de moins en moins les forêts, le nombre de plus en plus grand d'espèces animales et végétales menacées et, plus généralement, le recul de la diversité biologique.

En plus de la dimension écologique de la crise forestière, son mode de gouvernance est critiqué depuis plus longtemps encore. Sont remis en cause l'hégémonie de la grande industrie sur l'utilisation de la forêt, le rôle de l'État et des politiques forestières en faveur des intérêts de cette industrie, dans une sorte d'alliance qui exclut de la gouvernance de la forêt d'autres acteurs directement concernés comme les communautés locales, dont les Premières Nations, ainsi que les utilisateurs d'autres ressources du milieu forestier que la matière ligneuse.

Ainsi, lorsqu'on se met à décliner les diverses dimensions de la crise forestière, on soupçonne que cette crise est loin de n'être qu'économique. En effet, de nouvelles formes de mobilisation sociale autour de la forêt laissent entendre que cette crise comporte une importante dimension sociale et que la crise forestière pourrait bien ne pas trouver d'issue un tant soit peu stable ou permanente sans l'apparition et la stabilisation de nouveaux arrangements ou compromis sociaux quant à ses usages et à leur gouvernance. À cet égard, l'examen de l'évolution des régimes forestiers au Québec nous apparaît particulièrement révélateur, dès lors qu'on tient compte des acteurs en présence et des rapports mutuels dans lesquels ils évoluent. Mais



avant de nous attaquer directement à cette évolution des régimes forestiers, il importe de préciser un peu mieux en quoi consiste la dimension sociale de la crise forestière comme question et l'angle sous lequel nous proposons d'aborder le régime forestier de façon à en mieux saisir les enjeux sociaux.

Dimension sociale de la forêt et régime forestier

À première vue, il est relativement facile de saisir les conséquences sociales de la crise actuelle qui traverse le secteur forestier: importantes pertes d'emplois avec la fermeture d'usines de sciage et de papeteries ainsi qu'avec la diminution conséquente des activités forestières, très grande fragilisation des communautés forestières et même de certaines régions fortement dépendantes des activités forestières comme le Lac-Saint-Jean, plusieurs zones de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Gaspésie, du Bas-Saint-Laurent ou encore de la Côte-Nord et de l'Outaouais.

Mais un rappel historique nous permet de voir que ces communautés forestières ont souvent connu, depuis leur émergence, diverses formes de vulnérabilité, de dépendance et d'exclusion. En effet, la fragilité historique des communautés forestières et des salariés des entreprises du milieu est particulièrement révélatrice des mécanismes de domination inhérents, par rapport à la forêt, à une configuration des rapports sociaux traversés par l'inégalité et même l'exclusion. Ainsi, les populations des communautés forestières n'ont guère eu l'occasion de participer, à quelque niveau que ce soit, aux diverses décisions concernant les usages et la gouvernance de la forêt. Leur sort se retrouvait entre les mains de décideurs d'ailleurs, le plus souvent même localisés à l'étranger. Si ces conditions concernaient une proportion relativement restreinte de la société, il semble bien que des enjeux sociaux liés à la forêt préoccupent désormais l'ensemble de la société. Cela apparaît évident en ce qui concerne la question environnementale y compris dans sa dimension planétaire. Ainsi, divers acteurs sociaux se mobilisent autour d'enjeux concernant l'accessibilité à la forêt et à ses diverses ressources, la conservation et l'aménagement de ces ressources et la participation de la société civile et des communautés à leur gouvernance. De plus, cette mobilisation inclut aussi bien des urbains que des ruraux ou résidents des communautés forestières. En effet, avec la poussée écologique et l'attrait du loisir de plein air, de nombreux urbains sont maintenant préoccupés tant du sort de la forêt que de l'accessibilité à ses diverses ressources.

Nous voyons ainsi émerger de nouveaux acteurs qui cherchent à intervenir par rapport à la forêt et à y gagner une place tant sur le plan des usages divers qu'elle offre que de sa gouvernance. C'est le cas des municipalités, d'organisations ou associations de plein air, de sociétés d'aménagement ou de projets de forêt habitée et des regroupements forestiers, etc. D'autres acteurs, attachés de plus longue date à la forêt, cherchent à y tailler leur place dans les activités liées à la forêt et à ses ressources, soit en y redéployant leur action soit en diversifiant leurs activités par rapport aux enjeux de la crise forestière. Dans ce cas, nous pensons particulièrement aux Premières Nations, mais aussi aux coopératives forestières. Le seul parcours de la liste des mémoires déposés à la <http://www.commission-foret.qc.ca/> Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, présidée par Guy Coulombe, nous donne un aperçu du niveau de préoccupation que le sort de la forêt québécoise et de sa gestion suscite chez une variété d'acteurs², partant des Premières Nations et des municipalités et allant à de simples citoyens, ingénieurs forestiers ou pas, en passant par diverses entreprises, associations de plein air et organisations environnementales.

Bien que cet intérêt pour la forêt de la part de la société civile et de communautés locales ne soit pas tout à fait nouveau, il semble cependant qu'il ait pris de l'ampleur et tende à se généraliser dans divers secteurs de la société. Nous pouvons nous demander pourquoi émerge, à ce moment, ces nouveaux acteurs et se déploient ces nouvelles formes d'action et de revendication. Cela est d'autant surprenant que plusieurs de



ces acteurs ne semblent pas motivée par des intérêts économiques ou purement utilitaristes. Au contraire, plusieurs de ces nouveaux acteurs conçoivent la forêt comme un patrimoine collectif, social même, sinon humanitaire. N'aurions-nous pas affaire à la composition d'une nouvelle configuration d'acteurs sociaux autour de la forêt? Certains de ces acteurs chercheraient à s'y tailler une place alors qu'ils en ont été exclus historiquement et d'autres viseraient à y renouveler leur action et à étendre leurs activités à de nouveaux espaces d'intervention. Or, un retour sur l'évolution du régime forestier du Québec peut nous donner certaines clés de compréhension à la fois de l'émergence de ces nouvelles actions et de la source sociale de la crise actuelle de la forêt. Pour y arriver, il faut cependant s'entendre sur l'angle dans lequel on doit aborder l'examen de cette évolution.

En effet, on peut aborder le régime forestier selon diverses entrées ou critères. Le critère le plus souvent utilisé a été le mode de tenure. Dans ce cadre, on périodise ainsi l'évolution du régime forestier au Québec; (1) la période des licences de coupe de bois, de 1826 à 1849, (2) la longue période des concessions forestières aux industries, de 1849 à 1987, et (3) celle des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestiers de 1987 jusqu'à l'application de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, adoptée le 1^{er} avril 2010 et qui doit être mise en application à partir du 1^{er} avril 2013³. Or, bien que critère incontournable, cette méthode de classification ne rend cependant pas compte des modifications qui ont traversé le régime forestier pendant cette longue période des concessions forestières au Québec. Un autre critère a été mis de l'avant, celui des modes d'exploitation de la forêt qui se sont succédé dans l'histoire. Mais le découpage dans le temps du régime forestier reste le même, avec cette longue période s'étendant de 1849 à 1990 et que l'on qualifie de période d'utilisation de grandes quantités d'arbres en tenant peu compte de leur taille alors qu'auparavant, on écremait les beaux spécimens, dont les grands pins blancs. Or, depuis les années 1990, on s'intéresse aussi à d'autres ressources et activités que la matière ligneuse.

Pour remédier à cette rigidité dans la périodisation, des auteurs ont introduit le critère des changements de paradigme dans les représentations sociales de la forêt, plus précisément celles des acteurs impliqués dans les usages et la gestion de la forêt publique. Bien que ce critère plus culturel entraîne un flou dans la périodisation, un changement de paradigme étant beaucoup plus difficile à dater avec précision, il permet cependant une meilleure compréhension de l'émergence de nouvelles pratiques forestières, y compris de nouveaux usages et de nouveaux acteurs dans le secteur. *«Ainsi, nous nous retrouvons d'abord devant une période de laisser-faire, de 1804 à 1870, où la forêt est perçue comme inépuisable, ensuite dans une période de conservation de 1870 à 1960, elle-même suivie par une période d'aménagement intégré et de rendement soutenu de 1960 à 1990, et, enfin, dans une aire de développement durable de la forêt, de 1990 à aujourd'hui⁴.»*

Ainsi, la prise en compte des acteurs en présence introduit clairement la dimension sociale dans la compréhension des régimes forestiers. C'est ce que fait aussi Dubois⁵ en analysant le rapport entre un acteur qui reste constant, l'État, la Couronne britannique d'abord, puis l'État canadien et les États provinciaux, et les vis-à-vis comme utilisateurs de la forêt, c'est-à-dire les petits exploitants de 1804 à 1849, les grandes compagnies, de 1849 à 1990 et, en plus des grandes compagnies, les acteurs locaux depuis 1990. Or, pour bien saisir la dimension sociale de la construction et de l'évolution du régime forestier, il importe de l'aborder en termes des rapports sociaux qui unissent et divisent à la fois ces grands acteurs sociaux. Ainsi, selon les époques, nous retrouvons une structuration des rapports entre acteurs qui aboutit à des alliances entre certains et à des exclusions à l'égard d'autres. Nous pourrions désigner cette structuration des rapports de façon sans doute plus juste comme une configuration d'acteurs qui peut constituer, selon la notion mise de l'avant par Alain Lipietz⁶, un bloc social plus ou moins hégémonique.



Enfin, un bloc social déterminant dans un secteur d'activité d'une société n'est pas indépendant de la structure sociale de l'ensemble de cette société et même de l'ensemble des sociétés capitalistes. Plus précisément, il est lié au régime d'accumulation du capital en vigueur au cours d'une période donnée, régime d'accumulation que Robert Boyer définit comme «*l'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital, c'est-à-dire permettant de résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et déséquilibres qui naissent en permanence du processus lui-même*⁷». Ainsi, nous pouvons identifier deux grands types de régimes au cours du XIX^e et du XX^e siècles, l'accumulation extensive et l'accumulation intensive. Or, ces grands types de régimes comportent des variantes qu'il est utile de signaler et qui nous permettent de caractériser quatre régimes d'accumulation au cours de ces deux siècles.

En effet, le XIX^e siècle se caractérise par une accumulation extensive, c'est-à-dire une expansion progressive du capitalisme dans divers champs d'activités, dont la forêt. Mais ce régime de type extensif se développe, dans la deuxième partie de ce siècle, selon un mode de régulation concurrentielle grâce à la supériorité des méthodes productives des entreprises capitalistes qui «*tendent à supplanter les formes antérieures, par exemple celle de la petite production marchande*⁸». Ensuite, entre le début du siècle suivant et la Deuxième Guerre mondiale, le régime d'accumulation passe au mode intensif. Grâce à l'amélioration des techniques de production soutenue par l'apport de la science et la rationalisation des méthodes, il profite d'importants gains de productivité. C'est pendant cette phase que l'on voit justement apparaître les écoles d'ingénierie forestières. Comme il est bien connu, le régime d'accumulation intensive a continué à se développer dans un arrimage étroit entre consommation de masse et production à grande échelle.

Conclusion

À partir de ces considérations, nous pouvons voir qu'un régime forestier ne se résume pas en une série de lois et de règlements. Il rend compte d'une vision de la forêt assez généralement admise, autrement dit d'une représentation sociale de la forêt et d'une attitude envers elle. Il implique également un mode d'accessibilité aux ressources, des modalités de leur utilisation et de leur renouvellement ou conservation. Est également lié au régime forestier un mode d'exploitation, une division et une organisation du travail ainsi qu'un mode de gestion forestière ou de gouvernance qui les régissent aussi bien que l'accessibilité aux ressources et leur renouvellement. En clair, il appelle à prendre en compte les acteurs en présence dans leurs rapports entre eux, y compris leur exclusion de l'accessibilité aux ressources et à leur gouvernance.

C'est ce que nous comptons faire dans une deuxième partie en examinant d'abord les régimes du XIX^e siècle, qui appartiennent à l'univers de l'accumulation extensive du capital. Suivront ensuite ceux du XX^e siècle qui sont cohérents avec le régime d'accumulation intensive en cours, du moins jusque vers la fin des années 1980. Dans cette démarche, nous tenterons de démontrer que derrière les dimensions économique, technologique, écologique et institutionnelle de la crise forestière se cache une crise sociale qui ne saurait être réglée, au moins à moyen terme, sans compromis entre acteurs sociaux quant à l'accès aux ressources et à leur gouvernance, ce qui implique l'inclusion d'acteurs auparavant exclus, depuis les débuts de l'utilisation commerciale de la forêt dans certains cas.



¹ Ce texte s'inspire largement d'un travail fait conjointement avec René Blais, professeur à l'Université de Moncton (Campus d'Edmunston), à qui je suis fort redevable quant à mes connaissances sur cette question. Voir René Blais et Robert L. Boucher (2008). *Les régimes forestiers québécois. Régimes d'accumulation, structures d'acteurs et modèles de développement*, Université du Québec à Montréal, Crises, Cahier no ET0803.

² Un total de 303 mémoires ont été déposés en provenance des 17 régions administratives du Québec à l'exception de trois, Montréal, Laval et, curieusement, le Centre-du-Québec.

³ Bien que d'un intérêt évident, les impacts prévisibles de cette loi sur le régime forestier ne sont pas abordés dans ce texte puisqu'ils dépassent son objet.

⁴ René Blais et Robert L. Boucher, *op. cit.*, p. 4.

⁵ P. Dubois (2002). *Les vrais maîtres de la forêt québécoise*, Montréal, Écosociété.

⁶ A. Lipietz (1989). *Choisir l'audace*, Paris, La Découverte.

⁷ R. Boyer, (2004). *La théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, Tome 1.

⁸ *Ibid.*, p. 56.

