

Du village forestier à la gouvernance locale : la persistance de l'aspiration à la participation

Fernande Abanda, UQO
Jacques L. Boucher, UQO
Luc Bouthillier, Université Laval
Guy Chiasson, UQO

La [forêt québécoise s'étend sur 761 100 km carrés](#), soit près de la moitié du territoire, dont la partie nordique consiste en toundra arctique, donc sans couvert forestier. Plus de 90% (761 100 km carrés) de ce territoire appartient au domaine public, donc se trouve sous l'autorité de l'État québécois, alors qu'un peu moins de 15% sont de tenure privée sous la responsabilité de quelque 135 000 propriétaires pour un couvert de 70 000 km carrés. La forêt québécoise contient donc des ressources très importantes en bois, mais elle est également riche d'une foule de produits forestiers non ligneux. Plantes fruitières et médicinales, sèves d'érable et champignons comestibles donnent une idée de cette richesse. Il faut aussi compter avec la prestation considérable de services écologiques, que de vastes volumes d'eau douce et d'abondants habitats fauniques rendent possible. En effet, ces ressources ont fourni pendant des millénaires les provisions alimentaires et sanitaires ainsi que les abris de divers types et les moyens de déplacement des Premières nations, dont la grande majorité était nomade.

Au-delà de l'importance du territoire de distribution de ces ressources, en principe renouvelables, les autorités publiques ont pris conscience depuis relativement peu de temps qu'elles sont limitées, fragiles même, et qu'elles jouent un rôle important sur le plan écologique : capture du carbone qui est source d'effet de serre, biodiversité, conservation de l'eau, assainissement de l'air, etc. (Wunder et Jellesmak-Thorsen 2014). Par ailleurs, la variété des ressources et fonctions de la forêt engendre certains conflits d'usage sur des espaces donnés, de sorte que la gouvernance par rapport tant à l'accès au territoire, à la circulation sur celui-ci et à l'utilisation de ces ressources diversifiées représente un problème de taille ([Chiasson, Boucher et Martin, 2005](#)). En effet, entre l'invitation à la contemplation du paysage et l'abattage des arbres, la cueillette des bleuets et la randonnée en quad, la pêche et le transport du bois et bien d'autres types d'activités réelles et potentielles en milieu forestier surgissent des incompatibilités qu'il n'est pas facile de concilier.

L'utilisation moderne, ou plus justement industrielle, des ressources de la forêt québécoise s'étend sur deux siècles et s'est concentrée surtout, pour ne pas dire exclusivement, sur l'extraction de la matière ligneuse. Or, pendant une grande partie de cette période, des portions considérables de la forêt publique ont été concédées à des entreprises forestières qui, en plus d'y gérer toutes les opérations reliées à l'extraction du bois et à l'aménagement de la forêt, y contrôlaient l'accès et la



circulation. (Blais et Boucher, 2013; [Boucher, 2010](#)) Pendant cette histoire, il s'est donc constitué des communautés dans des localités à proximité des activités forestières et les membres de ces communautés devaient obtenir une autorisation de la direction de ces entreprises pour circuler sur le territoire en vue d'activités autres que celles pour lesquelles ils constituaient la main-d'œuvre désirée. Certes les barrières n'étaient pas si infranchissables, mais la forêt prenait ainsi l'allure d'un bien de tenure privée, corporative, alors que son statut de forêt publique aurait dû en faire un objet d'intérêt général, accessible à l'ensemble de la population selon un mode de régulation publique ou démocratique.

Or, cette hégémonie du consortium composé de l'État et de l'industrie sur la gouvernance du territoire forestier semble s'être en bonne partie maintenue dans des arrangements post-concessions, y compris dans le régime des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) qui a été mis en place à partir de 1986¹. Cependant, ce dernier arrangement ouvrait une porte à la prise de parole de la population sur les plans d'aménagement des entreprises, tout en donnant accès à la ressource à d'autres que les propriétaires des usines de transformation du bois. Ces interstices allaient fournir aux communautés locales des portes d'entrée pour mettre de l'avant des projets innovants quant à l'utilisation de certaines portions du territoire et à leur gouvernance. En effet, les nouvelles politiques qui ont suivi la commission Coulombe semblent assurer une participation des acteurs locaux à l'utilisation de la forêt située sur leur territoire et à sa gestion. Mais on peut se demander s'il ne s'agit pas d'une approche de consultation plutôt que de participation réellement partenariale. Plus concrètement quels sont les mécanismes ou infrastructures qui assureraient cette participation à la gouvernance? Voilà la question sur laquelle nous entendons nous pencher dans cet article. Nous nous appuyons sur différentes recherches menées précédemment et une autre qui est présentement en cours sur la gouvernance territoriale de la forêt². En tout premier lieu, nous allons relever brièvement l'histoire de la demande sociale d'accessibilité aux ressources forestières et de participation à leur gouvernance qui a pris des formes différentes, mais apparentées tout compte fait.

Une vieille aspiration sociale

En effet, la volonté des populations vivant à proximité de la forêt publique d'y avoir accès et d'acquérir une certaine maîtrise sur les ressources qui s'y trouvent ne date pas des dernières modifications du régime forestier qui semble en train de se mettre en place. Nous pouvons rappeler ces mouvements dits de « colonisation » du 19^e et de la première partie du 20^e siècle, souvent animés par le clergé catholique, qui réclamaient des cessions de terres publiques pour les confier à des défricheurs. Cette expansion d'appropriation de territoire rentrait jusqu'à un certain point en concurrence avec les intérêts des entreprises forestières et occasionnait certains conflits. On peut interpréter ces actions comme une forme de résistance à l'expansion territoriale des forestières. Par ailleurs, comme beaucoup de ces défricheurs allaient être en même temps des

1 À ce propos, voir aussi la critique impitoyable que font du système des CAAF Richard Desjardins et Robert Monderie, dans [L'Erreur boréale](#).

2 Cette recherche est financée par le Conseil de la recherche en sciences humaines du Canada (CRSH).



bûcherons pour les entreprises forestières, ces dernières y ont trouvé un intérêt du côté de l'accès à une main-d'œuvre saisonnière et dépendante (Séguin, 1977). Dans ce cadre, il n'est pas surprenant de voir l'Union des cultivateurs catholiques (UCC), ancêtre de l'Union de producteurs agricoles (UPA), organiser dans les années 1930, les premiers syndicats coopératifs forestiers (des coopératives de cultivateurs-bûcherons autrement dit), qui allaient avoir comme descendants les actuelles coopératives forestières regroupées en fédération et qui sont devenues [un joueur important dans les activités sur la forêt publique](#).

À côté de ces actions de résistance, des projets originaux et innovants ont été mis de l'avant dès avant la moitié du 20^e siècle et se sont multipliés au cours des 30 dernières années. Tout d'abord, le sociologue et économiste [Esdras Minville \(1942\)](#) a fait la promotion de la jonction entre le travail agricole le printemps et l'été et le travail forestier l'automne et l'hiver, dans une sorte de village agroforestier, une combinaison qui a été [mise à l'essai à Grande-Vallée](#) selon le modèle coopératif en obtenant la cession d'une portion d'une concession forestière à une industrie. Léonard Otis (2001) a repris cette idée d'appropriation de parcelles de la forêt publique selon le mode du métayage entre autres, par des résidents de communautés jouxtant la forêt. Or, nous savons que des propriétaires de boisés privés sont particulièrement actifs dans des regroupements qui mènent aussi des activités sur des territoires de la forêt publique. C'est le cas entre autres du Regroupement Forestier Témiscouata (auparavant Regroupement forestier de l'Est du Lac Témiscouata) et de la [Société d'Exploitation des Ressources de la Vallée](#) sur lesquels nous avons mené une recherche antérieurement. En dépit de leur fragilisation au cours de périodes de crise forestière et des changements de politiques à leur égard, ils apportent une contribution nécessaire à la vitalité de leur territoire.

À côté de ces efforts d'appropriation, on a vu émerger, au cours des dernières décennies, divers projets innovants d'appropriation de la gestion territoriale de la forêt par divers acteurs des communautés locales. Aussi peut-on désigner ces diverses expériences sous le vocable de « forêt communautaire » ([Bouthillier, 2014](#)). À cet égard, on peut dire que l'idée des villages forestiers de Minville a eu des suites sous différentes formes ou appellation : la « forêt communale » de Sainte-Paule (Opération Dignité), par exemple, l'idée de « forêt de banlieue » ou encore de « collectivités forestières » en Abitibi. Mais seul le projet de Guyenne dans cette dernière région a persisté comme village forestier grâce à ses serres.

Mais c'est sans doute l'idée de « forêt habitée » qui représente la conception la plus poussée de la gestion participative territoriale de la forêt. Cette idée a commencé à prendre forme dans les années 1980, mais ce n'est qu'en 1995 que des projets concrets ont été lancés dans 13 régions pour lui donner corps. ([Bouthillier et Dionne, 1995](#); [Gélinas et Bouthillier, 2005](#); [Boucher et Chiasson, 2013](#)) Entre temps, au début des années 1990, le gouvernement fédéral avait lancé des projets de « forêt modèle ». La forêt modèle du Bas-Saint-Laurent entendait mettre le concept de forêt habitée à l'épreuve dans un contexte de forêt privée. De fait, certains projets de forêt habitée ont subsisté plus longtemps et sont devenus emblématiques en quelque sorte, comme c'est le cas de la forêt de l'Aigle ([Chiasson, Boucher et Martin, 2005](#)). C'est qu'a été mise en place une gouvernance partenariale qui impliquait des représentants de municipalités, une communauté des

Premières nations pendant un certain temps, des associations du secteur récréotouristique et du secteur de l'aménagement, des chercheurs. Ce mode de gouvernance contribuait au développement territorial tout en régulant et conciliant des usages diversifiés et conflictuels dans certains cas.

Une caractéristique commune à l'ensemble de ces projets, est qu'ils n'ont pas traversé le temps à l'exception des coopératives forestières et ultérieurement des regroupements forestiers. Or, ces organisations sont fédérées : la [Fédération québécoise des coopératives forestières](#) (FQCF) dans le premier cas et le [Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec](#) (RESAM) dans le deuxième. Bien que cela n'a pas empêché que les coopératives et les regroupements forestiers soient affectés par les crises dans le secteur forestier et que certains même en arrivent à cesser leurs activités, le regroupement leur donne une capacité non négligeable de négociation et de soutien intergroupes en plus de fournir certaines ressources aux organisations membres. À côté, les projets de forêt habitée n'ont pas réussi à se donner un regroupement stable en dépit de certains efforts. De plus, à part de rares exceptions, ils manquaient cruellement de ressources, dont l'accès à des contrats d'approvisionnement.

Ce bref parcours de différents efforts d'appropriation locale des ressources de la forêt publique et d'expérimentation de leur gestion territoriale et partenariale nous permet de voir comment l'aspiration sociale à la participation à la gouvernance territoriale est ancrée dans l'histoire québécoise de la forêt. Ces actions et projets constituent, d'un côté, des résistances à la désappropriation de ce qui est considéré comme un bien public d'intérêt général accaparé historiquement par des intérêts privés. D'un autre côté, d'une étape à l'autre, ils ont contribué à inventer de nouvelles façons de vivre et d'habiter la forêt dans la perspective de sa conservation et du maintien de ses diverses dimensions. Il convient maintenant d'examiner ce qui reste de cette volonté de participation dans le contexte des derniers changements dans les dispositifs de gouvernance territoriale.

Les nouveaux territoires de la gestion forestière

Comme mentionné plus haut, les réformes apportées par le gouvernement québécois dans la foulée de la Commission Coulombe suggéraient une certaine territorialisation de la gouvernance forestière. À tout le moins, la création des Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (CRRNT) témoignait d'une certaine volonté du législateur de reconnaître les acteurs du territoire (élus locaux, autochtones, usagers de la forêt) comme des interlocuteurs légitimes dans la planification du territoire public à l'échelle régionale et des forêts qui s'y trouvent.

L'institutionnalisation de forums locaux (les Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire ou TLGIRT) où divers acteurs étaient appelés à participer à la discussion sur les plans d'aménagement forestier allait également dans ce sens. Par contre, ce virage territorial du régime forestier semble ébranlé par la révision de la politique de développement régional annoncée par le gouvernement à l'automne 2014. Cette révision, on s'en souviendra, signifiait l'abolition des conférences régionales des élus (CRÉ) ce qui va entraîner, par un effet de domino, la mise au



rancart des CRRNT rattachées à ces dernières. Les TLGIRT pour leur part vont survivre à cette réforme. Cependant, ce n'est qu'après plusieurs mois d'hésitation du gouvernement et d'inactivité des TLGIRT, qu'il a été décidé que ces dernières seront finalement rattachées aux Municipalités régionales de comtés (MRC).

Même si on a relativement peu de recul, on peut s'interroger sur la manière d'interpréter ce dernier virage du régime forestier. Est-ce que les changements apportés en 2014 signifient un retour pur et simple à une gouvernance sectorielle des forêts publiques? Quelle place reste-t-il pour la participation des acteurs territoriaux dans le cadre de ce virage? Comment les acteurs s'ajustent-ils au brassage des structures régionales et locales de gouvernance forestière? Ces questions sont au cœur d'un projet de recherche en cours dans deux régions québécoises, l'Outaouais et la région de la Capitale nationale, ainsi que dans une région néo-brunswickoise, Madawaska-Restigouche. Dans un contexte où le régime forestier se recentre en partie sur la logique sectorielle, nous sommes partis de l'hypothèse que les régions sont des lieux où l'aspiration à une participation territoriale peut encore s'exprimer. Afin d'illustrer cela, nous présentons ici le cas de la région de l'Outaouais.

L'Outaouais : revaloriser la forêt feuillue

L'Outaouais se distingue de plusieurs autres grandes régions forestières par la présence d'un couvert forestier où les feuillus prennent une place importante. Les modalités d'aménagement forestier qui sont habituellement inspirées de la forêt boréale à prédominance résineuse sont généralement mal adaptées pour l'Outaouais. Ce couvert feuillu ouvre des potentialités différentes par rapport à la forêt boréale, mais il présente aussi des défis particuliers, notamment la présence importante de « bois sans preneurs », c'est-à-dire le bois qui n'est pas de qualité pour le sciage et qui peut difficilement être transformé en pâte à papier. La présence importante de ces bois sans preneurs sur le territoire signifie des coûts plus élevés d'approvisionnement pour l'industrie alors qu'une partie importante des bois récoltés n'est pas utilisable par les usines du territoire. Cette question de la pleine valorisation des potentiels de la forêt feuillue occupe une place centrale en Outaouais et comme nous pourrions le voir elle a ouvert une porte à la participation continue des élus à la gouvernance forestière régionale.

Le problème des bois sans preneurs a été une question mobilisatrice dans le cadre de la CRRNT de l'Outaouais (CRRNTO). Confrontée à cette problématique, la commission regroupant de nombreux élus ainsi que des représentants d'industriels et d'autres utilisateurs de la forêt avait accepté de financer une importante étude pour identifier de nouveaux produits et marchés pour ces bois. Lors de la dissolution de la CRÉO et la CRRNTO, il semble bien que ce projet ait été repris par les élus locaux, en particulier ceux provenant des communautés qui ont longtemps été dépendantes de l'industrie forestière. Nos entrevues réalisées avec des élus locaux des trois MRC dépendantes de la forêt, la MRC de Pontiac, la MRC de la Vallée-de-la-Gatineau et la MRC de Papineau, ont permis de constater que le développement de nouveaux créneaux de mise en valeur de la forêt feuillue occupe une place assez centrale dans la stratégie de développement local préconisée par les élus. Même dans une municipalité comme Thurso, qui peut de plus en plus



compter sur l'apport de contingents importants de nouveaux résidents, on nous a fait valoir qu'à « Thurso, on veut être la capitale mondiale du bois. On veut..., on a déjà un projet d'incubateur industriel lié au bois. Je pense que c'est l'unique au Québec qui arrive ». On retrouve assez facilement des prises de position équivalentes dans le discours des élus du Pontiac ou encore de la Vallée de la Gatineau. Cela s'est traduit dans bien des cas par un ensemble d'initiatives (mission d'exploration à l'étranger, développement de parcs industriels, etc.) municipales visant à faciliter le développement d'une expertise locale en ce qui a trait aux nouvelles valorisations de la forêt feuillue.

Ces discours des élus locaux témoignent d'une volonté de leur part d'influencer la valorisation industrielle de la forêt. Mais, il semble qu'ils veulent également jouer un certain rôle dans la discussion sur l'aménagement de la forêt. Dans le passé, les élus locaux de l'Outaouais ont concentré leur action au palier régional (CRRNTO) et ont peu participé directement aux travaux de planification forestière au niveau des TLGIRT. Les MRC ont joué un rôle sur ces tables, mais la plupart du temps ce sont les professionnels de l'aménagement qui y ont participé. Cependant, avec la disparition de la CRRNTO, les élus provenant des MRC dépendantes de la forêt ont semblé considérer la planification forestière comme un enjeu stratégique. Avant la disparition des institutions régionales, les tables locales, qui œuvraient à l'échelle des Unités d'aménagement, avaient déjà été fusionnées en une seule table régionale, la TRGIRTO. Après un débat du côté de la table des préfets³, il va être décidé que la TRGIRTO serait placée sous l'autorité de la MRC Pontiac, celle qui a été la plus ébranlée par la crise forestière. Au moment de réaliser nos entrevues, la nouvelle coordination de cette table était en train de se mettre en place et il est donc difficile de se prononcer sur le fonctionnement de cette dernière et la place qu'elle va réserver aux divers acteurs du territoire. Cependant, le principe que la planification forestière soit placée sous l'autorité de la MRC Pontiac ne faisait pas nécessairement l'unanimité auprès de certains élus d'autres MRC.

En rétrospective, dans le cas de l'Outaouais, la disparition de la CRRNTO n'a pas nécessairement entraîné un retour pur et simple à la logique sectorielle et le désengagement des élus représentant des territoires. Bien au contraire, il semble que les élus ont perçu la modernisation de la production dans la forêt feuillue, incluant son aménagement, comme un levier important de développement local. Par contre, en l'absence d'une structure régionale de concertation comme la CRRNTO, il semble qu'une certaine compétition se soit installée entre les MRC, ou du moins qu'il est plus difficile de prendre des initiatives conjointes et concertées entre les différentes MRC de la région.

En somme, le cas de l'Outaouais suggère que le repositionnement du régime forestier et la disparition de la CRRNTO comme un des lieux où pouvait s'exprimer l'aspiration à la participation territoriale n'a pas complètement éradiqué cette aspiration. Du moins, cette aspiration semble reprendre vie au moment où les élus cherchent à s'approprier la forêt feuillue dans le cadre de projets de développement local. Il faut ajouter que les élus rencontrés ont de diverses façons été impliqués dans les activités forestières et cela bien avant de siéger à la table de la CRRNTO où ils

3 Cette table regroupe les préfets des quatre MRC de la région ainsi que le maire de la Ville de Gatineau.



ont pu toucher directement à la planification du territoire public forestier. Il est donc compréhensible qu'à la suite de la disparition de la Commission certains aient considéré que la forêt feuillue pouvait devenir un levier pour le développement de leur municipalité et de la MRC. De façon significative, ce que ces élus cherchent ce n'est pas un retour pur et simple à la stratégie passée, où la mise en valeur des forêts de l'Outaouais se limitait à la fabrication de papier et au sciage de bois d'œuvre.

Jusqu'à quel point le cas de l'Outaouais est-il représentatif de ce qui se passe dans les autres régions du Québec? On peut très bien estimer que dans d'autres régions les enjeux soient quelque peu différents de sorte que la configuration des acteurs se déploie de façon assez différente. C'est justement une de nos hypothèses que la disparition programmée par l'État de forums régionaux partout sur le territoire laisse place à la différenciation régionale et que la demande sociale de participation s'exprime par des canaux qui varient selon les régions, et même selon les MRC.

Conclusion

En dépit du contrôle considérable que l'industrie forestière a exercé sur la forêt publique du Québec avec l'appui de l'État, la population, plus précisément les communautés locales et les citoyens liés à la forêt, a constamment cherché à acquérir une certaine accessibilité sur les ressources et progressivement à devenir une partie prenante de sa gestion. Mais la plupart de ces efforts, qui dans bien des cas mettaient de l'avant des projets innovateurs et audacieux même, n'ont pas trouvés les appuis nécessaires à moyen et à long termes de la part des autorités. Les projets étaient considérés comme expérimentaux. Cependant, certaines organisations mieux fédérées ont réussi à traverser le temps, en dépit des crises et de certains échecs. Si les coopératives forestières et les regroupements forestiers ont joué un rôle important dans les activités forestières dans plus d'une région et continuent de le faire, ils n'ont pas d'existence à ce moment-ci dans l'Outaouais. Dans le cas de cette région, ce sont plutôt des porte-parole municipaux qui prennent le relais alors que certains acteurs de la société civile ont du mal à s'organiser et à y prendre une place significative.

Certes, certains acteurs mieux aguerris dans les opérations forestières peuvent craindre l'implication de nouveaux acteurs qui auraient une expertise insuffisante dans des opérations complexes et à l'égard de décisions délicates à prendre quant à la planification de ces activités. Mais même si divers projets et innovation ont des durées de vie limitées sur des territoires circonscrits, il reste que s'accumulent dans les communautés forestières des connaissances qui ne sont plus l'apanage des seules grandes institutions et organisations qui ont régi la forêt publique pendant près de deux siècles. Surtout, les projets mis de l'avant au cours des dernières décennies ont ouvert la porte à de nouveaux usages et activités dans le milieu forestier, usages souvent doublés d'un souci important de conservation et de développement durable. À cet égard, il est particulièrement significatif de voir la formation universitaire se renouveler en ce qui concerne la forêt, que ce soit l'importance de plus en plus grande accordée à l'environnement et à la gestion durable où la participation du public, la foresterie communautaire et la gouvernance territoriale sont en émergence.



Références bibliographiques

Blais, René et Jacques L. Boucher (2013). « Les temps des régimes forestiers au Québec », dans Guy Chiasson et Édith Leclerc, *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 33-63.

Boucher, Jacques L. et Guy Chiasson (2013). « Habiter la forêt. Quelles modalités de gouvernance? », dans Guy Chiasson et Édith Leclerc, *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 169-185.

Bouthillier, Luc (2004). « Forêt communautaire : tentatives, échecs et perspectives. Entrevue avec Luc Bouthillier par Guy Lessard », *Histoires forestières*, Printemps 2014, 34-41.

Bouthillier, Luc et Hugues Dionne (1995). *La forêt à habiter : la notion de forêt habitée et ses critères de mise en oeuvre*, Ottawa, Rapport au Service canadien des forêts, section Québec.

Chiasson, Guy, Jacques L. Boucher et Thibault Martin (2005). « «La forêt plurielle : nouveau mode de gestion et d'utilisation de la forêt, le cas de la Forêt de l'Aigle », *VertigO*, vol 6, no 2, 115-125.

Gélinas, Nancy et Luc Bouthillier (2005). « La forêt habitée : un modèle de gestion partenariale? Analyse de la perception des participants à cinq projets au Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, no 137, 157-175.

Minville, Esdras (1942). « La forêt », dans Esdras Minville (dir.), *Notre milieu*, Montréal, Éditions Fides, 152-187.

Ministère Forêt, Faune et Parc du Québec (2015). *Forêt et industrie; Portrait Statistique*, p. 16.
Otis, Léonard (2001). *Une forêt pour vivre*, Montréal, La Pleine Lune.

Séguin, Normand (1977). *La conquête du sol au 19^e siècle*, Sillery (Québec), Les Éditions du Boréal Express.

Wunder, Sven et Bo Jellesmark – Thosen (2014). « What are ecosystem services? In The Provision of Forest Ecosystem Services », dans Bo Jellesmark-Thorsen (éd.), *What Can Science Tell Us Series*, European Forest Institute, 17-20.

