

L'action publique québécoise en réponse à la crise forestière : quel rôle pour les acteurs du territoire ?

AUTEUR

Guy CHIASSON, Centre de recherche sur le développement territorial (Canada)

RÉSUMÉ

Ce texte questionne l'action publique québécoise en réponse à la présente crise forestière. Plus précisément, nous interrogeons cette action publique à deux échelles : celle des politiques publiques québécoises de relance face à la crise et celle des municipalités régionales de comtés (MRC) qui sont frappées par cette même crise, dans le but de cerner le rôle et la place des acteurs territoriaux. L'analyse du plan de soutien du secteur forestier montre que ce dernier, même s'il reste très largement orienté vers les acteurs sectoriels traditionnels (industriels forestiers, travailleurs), ouvre une certaine brèche permettant la reconnaissance des acteurs territoriaux comme des partenaires dans la relance. À l'échelle de deux MRC dépendantes de la forêt, on voit émerger une capacité nouvelle de gouvernance mobilisant des acteurs nouveaux (différents des acteurs sectoriels usuels) et des objectifs qui débordent également les cadres sectoriels.

MOTS CLÉS

Forêt, Québec, politique publique, crise, territorialisation

ABSTRACT

This paper questions Quebec's public policy and governance in response to the present forestry crisis. More precisely, we look at the role of territorial (or place-based) actors both at the level of the provincial government's public policy and at the level of two forest dependant Regional County Municipalities (RCM). Our analysis of the "plan de soutien du secteur forestier" shows that while being mostly reliant on traditional sectoral partners (forest companies and workers), the policy opens a small window for territorial actors to participate in the policy implementation at community level. At the RCM level, we witness the emergence of a new governance relying on the mobilisation of new actors and policy objectives that differ from the traditional sectoral boundaries.

KEYWORDS

Forest, Place-based policy, Quebec, Crisis, Territories

INTRODUCTION

Ce texte interroge la place du territoire dans l'action publique en matière de forêt au Québec. Traditionnellement, la forêt publique québécoise, qui représente la vaste majorité du territoire forestier productif, est concédée pour alimenter des usines qui produisent ce que l'économie politique canadienne qualifie de « *staple* » (Howlett et Brownsey, 2007), c'est-à-dire des produits (pâtes et papiers, bois d'œuvre) peu transformés destinés à l'exportation. Dans ce modèle industriel, la prise de décision est largement réservée à deux grands acteurs sectoriels : les industriels forestiers propriétaires des usines de transformation et le ministère des Ressources naturelles, gestionnaire du domaine forestier public. Les communautés locales et les acteurs du développement local et régional restent largement des spectateurs exclus de la prise de décision. Cependant, comme l'a

fait valoir Luc Bouthillier (Lessard, 2014), un autre modèle de foresterie plus proche des communautés et de leur préoccupations de développement a aussi émergé au Québec. Selon les époques, différents concepts – villages forestiers, forêts de banlieue, forêt habitée, forêt de proximité – sont utilisés par les acteurs locaux pour demander et expérimenter une foresterie plus proche des communautés dépendantes des forêts et plus porteuse de développement des territoires. Selon l'interprétation de Bouthillier, ce modèle plus territorialisé a eu une portée limitée parce qu'il est toujours resté lié à la conjoncture de crise économique dans laquelle il a émergé. À chaque fois, la reprise économique a signifié la mise au rancart du modèle plus territorial et le retour pur et simple au modèle sectoriel de foresterie de type *staples*.

Depuis les années 2000, le secteur forestier québécois fait face à une crise particulièrement sévère qui se traduit notamment par de nombreuses fermetures d'usines et des conséquences lourdes pour les communautés dépendantes de ces usines. Dans le présent texte, je m'intéresserai à l'action publique initiée face à cette crise. D'un point de vue théorique, mon analyse va s'appuyer sur les travaux français en sociologie de l'action publique, plus précisément ceux qui portent sur la thématique de la « territorialisation des politiques publiques » (Faure et Douillet, 2005) et qui ont permis de documenter la place grandissante des acteurs locaux dans les processus de prise de décision publique. La territorialisation a permis d'éclairer le renouvellement des politiques publiques dans divers secteurs mais cette question n'a été que peu soulevée dans le secteur forestier, et encore moins dans le contexte canadien (Chiasson *et al.*, 2006).

Les travaux inscrit dans la perspective de la territorialisation ont explorés deux voies où les acteurs territoriaux peuvent jouer un rôle significatif dans l'action publique : soit par le biais de « politiques territorialisées » où les États centraux se dotent de politiques qui sont modulables et adaptables en fonction des spécificités des territoires, ou par le biais de « politiques territoriales », des politiques propres aux acteurs locaux (Béhar, 2000). En s'inspirant de ces travaux, notre analyse du rôle des acteurs territoriaux dans l'action publique contre la crise forestière se fera à deux échelles. D'une part, nous interrogerons la principale réponse du gouvernement québécois à la crise, le plan québécois de soutien au secteur forestier annoncé en 2006 et, d'autre part, nous interrogerons les stratégies mises en place par les acteurs locaux à l'échelle de deux municipalités régionales de comtés (MRC)¹ – la MRC Pontiac et la MRC Vallée de la Gatineau – qui sont fortement touchées par la crise forestière.

1. LA CRISE FORESTIÈRE ET LE PLAN DE SOUTIEN DU SECTEUR FORESTIER DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Barré et Rioux (2012) font remonter la crise forestière aux années 1990, quand la demande internationale pour le papier québécois commence à fléchir. Cependant, les manifestations plus clairement visibles de cette crise remontent au début de la décennie 2000 alors que le gouvernement américain impose des tarifs douaniers sur le bois d'œuvre canadien. Ce différent commercial va occasionner la fermeture de bon nombre d'usines de sciage et en fragiliser d'autres. Malgré une entente permettant de réouvrir la frontière américaine en 2006, le secteur du bois n'a pas semblé reprendre de la vigueur, bien au contraire puisque les fermetures d'usines de sciage, mais aussi de pâtes et

¹ Les MRC sont une des échelles de l'architecture territoriale québécoise. Le territoire des MRC est supra-local en ce sens qu'il regroupe généralement plusieurs municipalités locales. Ce territoire est sous la gouverne de conseils constitués d'élus municipaux.

papiers, vont s'accroître. Ainsi, 2006 semble être le moment où la crise commence à révéler toute son ampleur. C'est à cette époque qu'elle va devenir une préoccupation centrale pour le gouvernement québécois et de nombreux élus de localités dont le développement dépend très largement des activités industrielles de mise en valeur de la forêt. C'est à l'automne 2006 que le gouvernement québécois va annoncer son *plan de soutien au secteur forestier*.

Ce plan se décline en quatre grands axes d'intervention : un soutien aux travailleurs, un soutien aux communautés, des investissements pour « de nouvelles approches de gestion forestière » et finalement des soutiens aux entreprises forestières. Il fait appel au concours de plusieurs ministères (le ministère des Ressources naturelles, le ministère du Développement économique, de l'Investissement et des Exportations, le ministère des Affaires municipales et des Régions).

Comme en témoigne le tableau 1, certains des axes d'intervention sont plutôt dirigés vers des objectifs de nature sectorielle typique d'une logique de *staple*. Ces mesures visent principalement les acteurs traditionnels du secteur (entreprises forestières, travailleurs). Les moyens mis en avant pour faire face à la crise sont définis à l'avance. Ce sont des instruments assez classiques de politiques publiques de type économique et réglementaire (subvention pour la modernisation des usines forestières et des opérations, simplification de la réglementation du territoire forestier public, etc.) qui s'inscrivent assez bien dans la logique sectorielle qui a longtemps dominé la forêt publique canadienne et que Howlett *et al.* (2009) qualifient de *traditional "command and control" regulation*². Ces volets du programme récoltent la part du lion en matière de financement (85 %).

Tableau 1. Nature du soutien apporté par le plan de soutien au secteur forestier et partenaires identifiés

Axes d'intervention du plan	Soutien aux travailleurs	Soutien aux communautés	Révision du mode de gestion du territoire forestier	Soutien aux entreprises forestières
Partenaires reconnus par les mesures	Travailleurs forestiers et organisations impliquées dans la formation	Municipalités régionales de comtés (MRC)	Industriels forestiers et les sous-traitants impliqués dans les opérations forestières	Industriels forestiers
Financement accordés (en \$ canadiens)	54,8 millions (7,3 % de l'ensemble)	45 millions (6,2 % de l'ensemble)	197 millions (27,3 % de l'ensemble)	425 millions (58,2 % de l'ensemble)

Les communautés touchées par les fermetures d'usines semblent être les parents pauvres du plan puisqu'elles ne peuvent compter que sur 6,2 % du total du financement prévu par le gouvernement. Cet axe retient notre attention parce qu'il fait des acteurs publics locaux (les MRC) un partenaire privilégié. Le fonds de soutien pour les territoires et le fonds de soutien aux municipalités mono-industrielles sont disponibles sous la condition que les acteurs du territoire, les municipalités locales et les MRC touchées par la crise préparent et signent des contrats de diversification et de développement avec le gouvernement. Afin d'appuyer l'identification et la mise en route de projets de développement économique local, les acteurs du territoire sont censés également mettre sur pied des comités de relance qui vont avoir comme rôle de mobiliser les forces locales dans une perspective de relance et de diversification de l'économie locale. Le plan gouvernemental, du moins

² « Des approches de régulation traditionnelles centrées sur le contrôle par l'État ».

dans la partie adressée aux communautés, attribue un rôle de partenaires aux acteurs du territoire, non seulement au niveau dans la mise en œuvre de la politique, mais également dans la définition des objectifs fins de la politique. Ce sont ces acteurs locaux (les MRC et ses partenaires locaux) qui sont chargés d'identifier les moyens et mesures concrets qui seront utilisés pour répondre à l'objectif général de cette partie de la politique, la diversification et la relance économique des communautés touchées par la crise. Ainsi on peut voir que cette facette du plan se rapproche sensiblement de ce que Anne-Cécile Douillet (2005) qualifie de « politiques procédurales », une des modalités de territorialisation des politiques centrales. Ces dernières se démarquent des politiques plus classiques dans la mesure où elles passent « par la mise en place territoriale d'instruments de connaissance, de délibération et de décisions peu finalisés *a priori* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998 : 39), ce qui laisse une importante marge de manœuvre aux partenaires territoriaux dans la définition des objectifs précis de la politique. Cette approche procédurale semble se limiter à la portion « soutien aux communautés » alors que dans les autres volets la politique semble plus définitive sur les moyens plus sectoriels de relance. Il reste à voir comment cette politique est reçue à l'échelle des MRC forestières et comment s'organise l'action publique territoriale face à la crise

2. UNE POLITIQUE TERRITORIALE FACE À LA CRISE ?

Les MRC Pontiac et Vallée de la Gatineau sont situées dans une même région administrative : l'Outaouais. Elles sont d'ailleurs limitrophes et partagent une dépendance assez forte aux activités de coupe et de première transformation forestière. Ces deux MRC sont conséquemment éligibles au plan de soutien québécois. Les entretiens montrent que les acteurs considèrent que le soutien apporté par la politique, en particulier le soutien dans une logique sectorielle, correspond plus ou moins à la réalité territoriale.

Dans le cas de la Vallée de la Gatineau, localement la crise n'est « pas vécue comme une crise d'usines. C'est une crise d'opérateurs. Ce sont les camionneurs, les débroussailliers, les reboiseurs, les vendeurs d'équipements, les vendeurs d'essence, etc. C'est beaucoup plus proche de la réalité terrain, de l'aspect bois que de l'aspect produit. Nous autres, on vit la crise des produits à rebondissement. Les programmes sont assez mal adaptés pour ce genre de réalité. [...] Quand tu as une usine avec 200 emplois, le député va aller régler cela mais quand tu as 200 entreprises qui regroupent 200 employés c'est plus difficile d'aller chercher des crédits » (entrevue n° 2).

La cible principale des soutiens apportés par l'État québécois, les usines fermées, ne correspond pas vraiment aux spécificités du secteur forestier sur le territoire, ou du moins aux besoins ressentis comme les plus pressants localement. Cette idée voulant qu'il y ait un décalage entre les programmes québécois et la réalité territoriale est également évoquée par les acteurs de la MRC Pontiac, mais sous une forme différente. Une professionnelle en développement local soutiendra qu'« il est nécessaire que le milieu se prenne en main d'abord, puis qu'après on nous donne les outils localement pour répondre aux besoins par des programmes. Le problème est que l'on a des attentes du gouvernement à travers leurs fonds, leurs programmes qui doivent s'adapter à nos besoins. Mais quels sont nos besoins ? C'est cela la question cruciale » (entrevue n° 4).

Cette dernière remarque déplace la lunette vers l'action publique territoriale et sa capacité non seulement de servir de relais à la politique gouvernementale mais en même

temps de mener des actions propres. Sur ce plan, on peut voir que le volet « soutien aux communautés » du *plan* a permis la mise en place de dispositifs de gouvernance (ou d'action publique locale) qui n'existaient pas auparavant : les comités de diversification. De tels comités ont effectivement été créés dans les deux MRC, qui réunissent une palette d'acteurs assez large, dépassant nettement les acteurs sectoriels traditionnels dans le secteur forestier. Les entrevues dans les deux MRC permettent de constater que l'objectif de diversification, la volonté d'identifier de nouveaux usages à plus forte valeur ajoutée de la forêt locale, devient en quelque sorte le mot d'ordre autour duquel s'organise l'action publique locale. L'extrait suivant est assez représentatif de ce que plusieurs répondants nous ont dit : « La MRC a appris des leçons et on travaille fortement pour diversifier [...] Le projet c'est de mieux utiliser nos ressources forestières. On approche d'autres industries qui vont utiliser la forêt pour la deuxième et troisième transformation. Et pas juste la transformation mais également utiliser la forêt pour le récréotourisme » (entrevue n° 6).

Ces propos illustrent une volonté de se démarquer par rapport au modèle forestier de type « *staple* » qui a longtemps rythmé le développement de ces territoires. La diversification ici signifie des mises en valeur différentes selon les territoires, leurs ressources et leur imagination mais également des productions à plus forte valeur ajoutée, plus porteuses de bénéfices pour le développement des communautés situées à proximité de la forêt. En même temps, le renouvellement des usages forestiers passe par un renouvellement et un décentrement de la gouvernance forestière locale, en particulier par une action publique qui fait une place à des intervenants auparavant exclus de la prise de décision sur la forêt. La diversification forestière ne se fera pas sans un rôle important de ces acteurs qui de leur propre aveu veulent l'accompagner et l'orienter localement.

CONCLUSION

Ce texte s'était donné comme objectif initial de voir la place des acteurs du territoire dans l'action publique québécoise face à la crise forestière. Le regard porté sur le *plan de soutien du secteur forestier* a montré une certaine ouverture dans un des volets de cette politique pour la territorialité. Malgré qu'elle soit timide cette ouverture a tout de même facilité le déploiement d'une certaine action publique à l'échelle territoriale qui mobilise des acteurs traditionnellement absents de la prise de décision forestière autour d'un objectif de diversification qui implique une reconstruction des bases industrielles forestières. Reste à voir si cette brèche territoriale est condamnée à être une réponse temporaire à la crise ou si elle peut trouver une place durable dans l'action publique.

RÉFÉRENCES

- Barré P., Rioux C., 2012, « L'industrie des produits forestiers au Québec : la crise d'un modèle socio-productif », *Recherches sociographiques*, 53(3), pp. 645-669.
- Béhar D., 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Pagès D., Pélissier N. (dir.), *Territoires sous influences*, Paris, L'Harmattan, 83-101.
- Chiasson G., Andrew C., Perron J., 2006, « Développement territorial et forêts : la création de nouveaux territoires en Abitibi et en Outaouais », *Recherches sociographiques*, 47(3), pp. 555-572.
- Douillet A.C., 2005, « Les politiques contractuelles de développement local : déssectorisation de l'action publique ou design territorial ? », in Faure A., Douillet A.-C. (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 271-279.
- Faure A., Douillet A.-C. (dir.), 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.

Howlett M., Brownsey K., 2007, "Introduction: Towards a Post-Staples State?", *Canadian Political Science Review*, 1(1), pp. 1-7.

Howlett M., Rayner J., Toffelson C., 2009, "From government to governance in forest planning? Lessons from the case of the British Columbia Great Bear Rainforest initiative", *Forest policy and Economics*, n° 11, pp. 383-391.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, pp. 37-66.

Lessard G., 2014, « Forêt communautaire : tentative, échec et perspectives. Entrevue avec Luc Bouthillier », *Histoires forestières*, 6(1), pp. 34-41.

L'AUTEUR

Guy Chiasson

Centre de recherche sur le développement territorial–CRDT
Université du Québec en Outaouais
guy.chiasson@uqo.ca