

La gouvernance forestière: un regard pour mieux voir les acteurs de l'économie sociale

Guy Chiasson et Jacques L. Boucher
Université du Québec en Outaouais

ABSTRACT

According to the concept of “governance,” power in contemporary societies is shared between a multiplicity of players from the public, private and associative sectors. While the state and large private companies holding logging permits have held a central position in the development of Québec’s public forests for the past two centuries, a governance perspective allows us to see the contribution of other, more peripheral players, notably those from the social economy. In recent decades, research has highlighted the role of forestry cooperatives, controlled harvesting zones, forestry groups and community forests, and shed light on the conditions under which they have become established in the forestry regime.

RÉSUMÉ

Selon le concept de « gouvernance », le pouvoir dans les sociétés contemporaines est partagé entre une multiplicité d’acteurs provenant des secteurs public, privé et associatif. Alors que l’État et les grandes entreprises privées titulaires de permis de coupe occupent, depuis deux siècles, une position centrale dans la mise en valeur des forêts publiques québécoises, une perspective de gouvernance permet de voir la contribution d’autres acteurs plus périphériques, notamment ceux issus de l’économie sociale. Des recherches dans les dernières décennies ont ainsi pu mettre en avant le rôle des coopératives forestières, des zones d’exploitation contrôlée, des regroupements forestiers et des forêts communautaires et apporter des éclairages sur les conditions de leur affirmation dans le régime forestier.

Keywords / Mots clés : governance, forest, social economy, cooperatives, Québec / gouvernance, forêt, économie sociale, coopératives, Québec

Le concept de « gouvernance » part du principe que les institutions publiques (ou l’État) n’ont pas le monopole du pouvoir dans les sociétés contemporaines. Le pouvoir dans ces sociétés serait plutôt réparti entre une pluralité d’acteurs qui sont dispersés d’une part entre les secteurs public,

privé et associatif (Stoker, 1998) et d'autre part entre divers niveaux d'action publique (local, régional, national et même supranational). C'est donc dire que la gouvernance permet de décentrer le regard sur le pouvoir des sociétés. Ce regard décentré a permis d'intégrer l'apport des coopératives et de l'économie sociale en général à la forêt publique.

Certes, la gouvernance des forêts québécoises apparaît a priori comme très centralisée. La très grande majorité (plus de 90%) des forêts au Québec est publique, ce qui veut dire qu'elle est sous la responsabilité de l'État québécois. Selon une forme de partenariat public-privé avant la lettre, l'État fixe les règles et principes qui encadrent l'aménagement des forêts publiques. Cet aménagement est pris en charge par des industriels qui sont titulaires de permis de coupe sur des zones locales de la forêt publique. Un regard approfondi sur la gouvernance forestière permet d'aller au-delà des acteurs forestiers centraux (État et industrie) pour inclure des acteurs collectifs qui y occupent une place, bien que celle-ci soit plus périphérique. Les travaux de notre regretté collègue Luc Bouthillier ont montré à de nombreuses reprises la récurrence de revendications de ces acteurs de façon à contester leur situation périphérique.

La centralité qu'exerce le couple État-industrie forestière n'a pas empêché que s'intercalent des organisations ou acteurs de types coopératif et associatif dans le milieu forestier. Leur action demeure encore limitée jusqu'à maintenant, tant l'accès à la ressource a été accaparé par les grandes entreprises industrielles privées, souvent d'origine étrangère. Mais nous pouvons identifier quatre types spécifiques d'action qui ont émergé à des périodes différentes : les coopératives forestières, les regroupements forestiers, les zones d'exploitation contrôlée et les expérimentations de forêt « habitée » et de forêt communautaire ou de proximité.

L'émergence des coopératives forestières remonte aux années 1930, en même temps que l'implantation des premiers syndicats ouvriers du travail forestier. À l'époque, une grande partie du travail forestier était exécutée par des agriculteurs pour compléter les revenus nécessaires au soutien de leur famille. Ainsi, les cultivateurs-bûcherons se rendaient dans les camps forestiers avec les outils et équipements qu'ils utilisaient sur leurs propres fermes. Les conditions de travail étaient particulièrement pénibles, tout comme l'étaient les conditions de vie dans les camps. L'Union catholique des cultivateurs (UCC, actuelle Union des producteurs agricoles ou UPA) commença à regrouper ces cultivateurs-bûcherons dans des coopératives. Celles-ci ont d'abord contribué à améliorer les conditions d'habitation (hygiène, nourriture, confort) dans leurs camps forestiers pour se tourner ensuite du côté des conditions de travail (sécurité, équité des tâches, sécurité d'emploi, etc.). Depuis, elles ont considérablement diversifié leurs activités dans le secteur forestier : en plus de la récolte de la matière ligneuse, des coopératives ont développé des activités de sciage et de traitement du bois, de sylviculture et de production de plants forestiers, d'aménagement forestier et de récolte de produits non ligneux comme les petits fruits, de formation des travailleurs, etc. Les coopératives forestières sont regroupées dans une Fédération qui leur permet un accès à plus de ressources et leur donne une plus grande force de négociation (Boucher et Leclerc, 2013).

Il existe un autre regroupement d'entreprises d'économie sociale dans le secteur, les regroupements forestiers. Certaines de ces organisations sont des coopératives alors que d'autres sont des organismes à but non lucratif (OBNL), donc des associations qui mènent des activités économiques. Les membres de ces regroupements sont des propriétaires de terrains boisés qu'ils cherchent à protéger

et développer tout en en tirant des revenus. Les premiers regroupements forestiers sont apparus dans les années 1960 dans un contexte de dévitalisation des communautés rurales. Les Opérations Dignité vouées à la préservation de ces communautés constituent le contexte plus spécifique d'émergence de ce mouvement (Abanda et al., 2016). Les activités des regroupements sont pratiquement similaires à celles des coopératives forestières. S'ils opèrent majoritairement dans les forêts privées, leurs activités débordent aussi sur la forêt publique. On les retrouve là où une partie du territoire a été défrichée pour des activités agricoles tandis que les coopératives forestières se sont développées dans des territoires restés majoritairement sous couvert de la forêt publique.

Il existe aussi des organisations qui interviennent sur d'autres ressources que la matière ligneuse, les zones d'exploitation contrôlée (les zecs). Le gouvernement du Québec a entrepris en 1978 l'abolition d'une bonne partie des clubs privés de pêche et de chasse pour mettre ces territoires et leurs ressources sous la responsabilité de diverses zecs. Ces dernières existent comme OBNL tout en menant des activités lucratives ou commerciales. Leurs opérations consistent à donner à l'ensemble de la population non seulement un accès à la chasse et la pêche mais aussi à des activités de plein air, à la cueillette et d'autres activités touristiques. Au nombre de 63, les zecs sont regroupées dans une fédération, le Réseau Zec (<https://reseauzec.com>).

Enfin, au cours des années 1990, on a vu apparaître des projets innovants d'appropriation de la gestion territoriale de la forêt, projets que l'on peut regrouper sous la désignation de « forêt communautaire » (Bouthillier, 2014). De son côté, le gouvernement fédéral a lancé des projets de « forêt modèle » dont celle du Bas-Saint-Laurent dans un environnement de forêt privée a sans doute été l'expérimentation la plus significative sur le plan de partenariats avec des propriétaires privés et des municipalités. En même temps, des projets de « forêt habitée » ont été lancés dans treize régions du Québec dans des environnements de forêt publique. Parmi ceux-ci, c'est le projet de la Forêt de l'Aigle à Maniwaki, un OBNL, qui est allé le plus loin dans la gouvernance partenariale. Les partenaires mobilisés incluaient des municipalités, une communauté des Premières Nations, des associations du secteur récréotouristique et du secteur de l'aménagement ainsi que des chercheurs (Chiasson, Boucher et Martin, 2005). Ces projets ont connu des durées variées et une bonne partie en est restée à un stade expérimental.

Nous pouvons donc voir que des entreprises d'économie sociale ont émergé dans des contextes différents au Québec et que leurs secteurs d'activité sont relativement différenciés. Nous pouvons toutefois nous demander si ce genre d'organisation en est arrivé à faire évoluer la gouvernance de la forêt publique. Il n'y a pas de réponse définitive à cette question. En effet, même les entreprises les plus anciennes que sont les coopératives forestières restent toujours dépendantes à la fois d'ententes avec l'industrie forestière et avec le ministère qui régule la forêt publique et ses ressources en bois. Ces coopératives ont tout de même réussi dans une certaine mesure à se tailler une place à côté des industries, comme c'est le cas de Boisaco (<https://boisaco.com/>), entre autres. Il s'avère que ces coopératives et les regroupements forestiers réussissent à maintenir la vitalité des communautés rurales dépendantes de la forêt. Si les zecs ne jouent pas un rôle aussi important sur le plan socioéconomique, elles continuent à assurer un accès ouvert à tous et à toutes à des ressources alternatives en milieu forestier sous le mode associatif, donc sous un mode de gestion plus démocratique. Enfin, en dépit de leur fragilité, les expériences de forêt communautaire ont

ouvert une perspective élargie sur le plan des partenariats avec de nouveaux acteurs sociaux qui pourraient influencer l'action des coopératives et des regroupements ainsi que les politiques de l'État, surtout en ce qui concerne un accès à des ressources forestières suffisantes qu'on peut mettre en valeur à court terme.

Aussi pouvons-nous nous demander s'il existe des conditions propres à ces acteurs de l'économie sociale qui leur permettraient non seulement de durer mais aussi d'avoir un impact plus déterminant sur la gouvernance forestière. Dès l'abord, dans les trois premiers cas, nous pouvons voir que la dimension fédérative procure à ces entreprises de l'économie sociale un poids que l'on pourrait considérer comme déterminant, tant sur le plan politique et économique que sur celui de l'accumulation d'expertise. De plus, l'émergence et le maintien de ce type d'entreprise étaient et restent ancrés dans des mouvements sociaux, que ceux-ci soient syndicaux (coopératives forestières) ou encore citoyens et communautaires (regroupements forestiers et zecs). Les expériences de « forêt communautaire » peuvent avoir été déficientes aussi sur ces plans en dépit de leur action fort innovante.

Pour conclure, nous pouvons avancer que les entreprises d'économie sociale ont réussi à se tailler une place dans l'univers de la forêt québécoise même si, par rapport à l'État et à l'industrie, elles ne sont pas devenues des acteurs déterminants dans la gouvernance de la forêt publique. Elles ont tout de même mis en place un mode de gouvernance alternatif et différent, de sorte que leur action relativise jusqu'à un certain point cette hégémonie du tandem État-industrie qui s'était installée au cours du dernier siècle (Blais et Boucher, 2013). Par ailleurs, comme la situation évolue constamment dans le milieu des acteurs sociaux collectifs, il importerait de mener des études approfondies sur cet enjeu, une perspective de gouvernance permettant d'être sensible aux mouvements en marge de la gestion des forêts publiques québécoises.

RÉFÉRENCES

- Abanda, Fernande, Jacques L. Boucher, Luc Bouthillier et Guy Chiasson (2016). Du village forestier à la gouvernance locale : la persistance de l'aspiration à la participation. *Vie Économique*, 8(1), 1–8. URL : https://www.eve.coop/mw-contenu/revues/25/261/RVE_vol8_no1_Abanda_et_al.pdf [9 novembre 2023].
- Blais, René, et Jacques L. Boucher (2013). Les temps des régimes forestiers au Québec. Dans Guy Chiasson et Édith Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques au Québec. Une avenue pour le développement des régions périphériques* (pp. 33–63). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Bouthillier, Luc (2014, printemps). Forêt communautaire : tentatives, échecs et perspectives. Entrevue avec Luc Bouthillier par Guy Lessard. *Histoires forestières*, 34–41.
- Boucher, Jacques L. et Édith Leclerc (2013). Le travail forestier sous la loupe de la gouvernance. Dans Guy Chiasson et Édith Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques au Québec. Une avenue pour le développement des régions périphériques* (pp. 205–222). Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Castonguay, Stéphane (2016). *Le gouvernement des ressources naturelles : sciences et territorialités de l'État québécois, 1867–1939*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- 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*, 6(2). DOI : doi:10.4000/vertigo.4298.
- Stoker, Gerry (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue internationale des sciences sociales*, 50(1), 17–28.

LES AUTEURS

Guy Chiasson est professeur de science politique et développement régional au Département des sciences sociales à l'Université du Québec en Outaouais. Courriel : guy.chiasson@uqo.ca

Jacques L. Boucher est sociologue et professeur retraité de l'Université du Québec en Outaouais. Courriel : jacques.boucher@uqo.ca