

Staple state et participation des communautés rurales dans la gouvernance de la forêt publique québécoise : bilan des mesures des réformes du régime forestier

Guy Chiasson and Hanneke Beaulieu

Volume 29, Number 1, 2020

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1090432ar>
DOI: <https://doi.org/10.1522/revueot.v29n1.1129>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Chicoutimi

ISSN

1493-8871 (print)
2564-2189 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Chiasson, G. & Beaulieu, H. (2020). Staple state et participation des communautés rurales dans la gouvernance de la forêt publique québécoise : bilan des mesures des réformes du régime forestier. *Revue Organisations & territoires*, 29(1), 99–108. <https://doi.org/10.1522/revueot.v29n1.1129>

Article abstract

In this text, we analyze the boundaries of rural Québec, in particular those that have separated rural areas from public forests since the 19th century. From the end of the 1800s until the 1970s, private clubs and forest concessions restricted rural resident access to public forests. While access to public land was recovered in the 1980s, forest governance remains elusive to rural populations. Lastly, we examine the latest forest regime reforms that have taken place since the turn of the century and the extent to which they allow for greater participation of rural actors in decision-making for public forest development.

© Guy Chiasson and Hanneke Beaulieu, 2020



This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Staple state et participation des communautés rurales dans la gouvernance de la forêt publique québécoise : bilan des mesures des réformes du régime forestier

Guy Chiasson^a, Hanneke Beaulieu^b

RÉSUMÉ. Ce texte analyse les limites de la ruralité québécoise en se penchant sur la frontière qui sépare les milieux ruraux de la forêt publique depuis le 19^e siècle. Depuis la fin des années 1800 jusqu'aux années 1970, les ruraux ont été privés d'accès à la forêt publique par les clubs privés et les concessions forestières. Depuis les années 1980, ils ont récupéré un accès aux terres publiques, mais la gouvernance de la forêt continue de leur échapper. Pour terminer, nous analysons les dernières réformes du régime forestier des années 2000 pour voir dans quelle mesure elles ouvrent la possibilité pour une plus grande participation des acteurs ruraux à la décision sur la mise en valeur du patrimoine forestier public.

ABSTRACT. In this text, we analyze the boundaries of rural Québec, in particular those that have separated rural areas from public forests since the 19th century. From the end of the 1800s until the 1970s, private clubs and forest concessions restricted rural resident access to public forests. While access to public land was recovered in the 1980s, forest governance remains elusive to rural populations. Lastly, we examine the latest forest regime reforms that have taken place since the turn of the century and the extent to which they allow for greater participation of rural actors in decision-making for public forest development.

Ce texte vise à aborder la ruralité québécoise en cherchant à mieux cerner ses limites ou ses frontières. Cette question des frontières du rural au Québec n'est pas nouvelle. De nombreux chercheurs, notamment des sociologues de la ruralité, ont en effet situé cette frontière en ciblant la limite entre la ville et le rural (Jean, 1997). C'est le cas de la définition qu'a privilégiée Statistique Canada, qui associe les ruraux à la population « qui vit dans les villes et municipalités situées à l'extérieur des zones de migration quotidienne des grands centres urbains (c.-à-d. ceux qui comptent 10 000 habitants ou plus) » (Statistique Canada, 2001, p. 1).

D'autres réflexions plus contemporaines montrent que, dans un contexte marqué par la métropolisation, par le post-fordisme et par l'étalement urbain, les limites entre l'urbain et le rural deviennent de plus en plus floues, alors que des « espaces transitionnels » ni urbains ni ruraux émergent (Simard, 2012). Ces divers travaux ont fait beaucoup pour montrer la complexité grandissante de la délimitation du rural.

Nous voulons plutôt ici interroger une autre frontière de la ruralité qui a assez peu retenu l'attention des chercheurs sur la ruralité contemporaine, soit celle qui séparerait les communautés rurales de la forêt publique située à proximité.

^a Professeur et chercheur, Université du Québec en Outaouais

^b Étudiante au doctorat, Université du Québec en Outaouais

La frontière entre les territoires ruraux et la forêt publique a été plus ou moins étanche selon les époques. Comme nous pourrions le voir dans les sections qui suivent, pour la fin du 19^e siècle et la première moitié du 20^e siècle, les habitants des communautés rurales ont été carrément privés d'accès à une partie importante de la forêt publique, réservée aux industriels ou encore aux membres de clubs privés¹. Dans la seconde moitié du 20^e siècle, les ruraux ont obtenu un certain accès au territoire public, que ce soit par exemple pour des camps de chasse ou de la marche en forêt.

Une frontière continue cependant de se dresser entre les communautés rurales et la forêt publique puisque les habitants de ces communautés continuent d'être exclus de la gouvernance du territoire et de la ressource en bois. En nous appuyant sur le concept de *staple state*, nous allons mettre en lumière les mécanismes de gouvernance qui ont pendant longtemps isolé la forêt publique québécoise des communautés rurales environnantes. Dans la deuxième partie de ce texte, nous chercherons à voir si des changements importants apportés au régime forestier à compter de 2005 permettent, en quelque sorte, de transgresser la frontière historique entre ruralité et forêt publique.

1. Le *staple state* forestier québécois ou tracer la frontière entre la ruralité et la forêt

Plusieurs auteurs ont proposé le concept de *staple state* pour désigner les politiques en matière de ressources des États provinciaux et fédéraux au Canada (Fournis et Fortin, 2015; Hutton, 2007; Wellstead, 2007). Pour ces auteurs, l'économie canadienne est caractérisée par sa forte dépendance sur les *staples* ou, en d'autres mots, les ressources naturelles peu transformées (morue, bois d'œuvre, minerais, etc.) destinées à l'exportation massive (Clement, 1989; Howlett et Brownsey, 2007; Innis, 1930, 1940, 1956; Naylor, 1972; Watkins, 1963, 2007). Le *staple state* désigne ainsi un État dont les politiques, notamment en matière de ressources naturelles, visent à faciliter l'industrialisation basée sur l'exportation massive de ces ressources peu transformées.

Bien que le concept de *staples* et, à plus forte raison, celui de *staple state* aient trouvé peu d'écho chez les chercheurs francophones ou québécois (Gagnon et

Fortin, 1999), cette façon de voir les ressources naturelles et le rôle de l'État est révélatrice des politiques de l'État québécois (à l'instar du Canada et des autres provinces canadiennes; Dumarcher et Fournis, 2018; Hayter et Barnes, 2001; Hutton, 1994; Nelles, 2005; Thorpe et Sandberg, 2007) envers la forêt publique.

1.1 La forêt publique clôturée

Des recherches historiques montrent que, au 19^e siècle et pour la première moitié du 20^e siècle, la forêt publique québécoise a été dominée par le système des concessions (Blais et Boucher, 2013; Howlett et Rayner, 2001). Ce système a donné aux industriels forestiers un accès presque illimité et exclusif à des volumes imposants de bois sur le territoire public, et ce, sur de très longues périodes. Les produits d'exportation tirés de la forêt publique changent au 20^e siècle et la production de pâtes et papiers remplace le bois équarri. Toutefois, la politique de l'État québécois continue d'accorder un accès exclusif des industriels aux bois des terres publiques (Blais et Chiasson, 2005). De surcroît, comme le font remarquer Blais et Boucher (2013), les industriels qui bénéficient des concessions vont souvent carrément barrer l'accès au territoire et à la forêt publique, réservant ainsi le territoire pour les activités de coupe industrielle. Dans sa synthèse des politiques forestières au Québec, Bouthillier (2001) confirme l'importance de l'emprise des industriels forestiers sur la forêt publique, tout comme l'importance de l'exclusion subie par les ruraux :

À ce moment, les grandes papetières dominaient le domaine forestier Québécois. En 1969, huit compagnies de pâtes et papiers détenaient 16,5 millions d'hectares pour un total de plus de 72% du territoire concédé. Les barrières limitant l'accès à la forêt publique dans le système de concession étaient abondamment utilisées comme un symbole pour développer un sentiment d'humiliation dans la population (traduction libre) (p. 251).

À la même période où prévaut le régime des concessions, l'État québécois réserve également d'imposants territoires publics pour les activités de chasse et de pêche de clubs privés. Dans son livre *Le gouvernement des ressources naturelles : sciences et territorialités de l'État québécois*, Castonguay (2016) explique comment, à compter du 19^e siècle, le

gouvernement du Canada-Uni et ensuite l'État québécois confèrent cette responsabilité à des clubs privés puisqu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour assurer la gestion et le suivi des activités de chasse et de pêche sur le territoire public :

Regroupés dans des clubs privés de *sportsmen*, des membres de l'élite économique et politique nord-américaine obtiennent sous forme locative des territoires que l'État concède avec des obligations de protection du gibier et du poisson. Ces clubs s'engagent alors à procéder à des aménagements sur le territoire loué et à embaucher des gardiens pour faire observer les lois et les règlements concernant la chasse et la pêche et assurer la pérennité de la faune (Castonguay, 2016, p. 113).

Si ces clubs privés apportent des dividendes pour les communautés rurales environnantes, notamment par l'embauche des membres de ces communautés comme gardiens, « les *sportsmen* obtiennent des droits exclusifs » pour des activités comme la pêche au saumon ou la chasse de différents gibiers (Castonguay, 2016, p. 117). Étant donné les limites tangibles qu'ils imposent à l'accès des habitants des communautés rurales environnantes, les clubs privés tout comme les concessions forestières sont des manifestations particulièrement visibles du *staple state* québécois et de la frontière qu'il érige entre les communautés rurales et la forêt publique.

1.2 La frontière sur le plan de la gouvernance

Les années 1970 représentent une période charnière puisque certaines des barrières limitant l'accès à la forêt publique sont revues (Boucher, 2010; Gagnon, 2003). En 1977, après des débats déjà amorcés au début de la décennie, le gouvernement procède au « déclubage », tout d'abord pour la chasse, puis pour la pêche au saumon. Les clubs privés sont ainsi dissous, tout comme l'accès exclusif au gibier et au poisson. Les territoires auparavant sous la gestion des clubs privés deviennent des zones d'exploitation contrôlée (ZEC). Ces dernières sont toujours réservées pour des activités de chasse et de pêche, mais sont désormais gérées par des organismes sans but lucratif. Les zones deviennent donc plus largement ouvertes à la présence des ruraux sur le territoire public, mais également à leur

participation à la gestion des ressources fauniques et halieutiques.

Le démantèlement des concessions forestières s'amorce un peu plus tardivement, dans les années 1970. Ce démantèlement, qui se prolonge jusqu'aux années 1980, donne lieu à ce que Bouthillier (2001) qualifie d'activisme de l'État. Cette courte période est presque un intermède, qui débouche sur la politique forestière de 1986.

La pièce maîtresse de cette nouvelle politique est la mise en place d'un nouveau mode d'attribution des volumes de bois, soit le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). Par rapport aux concessions forestières, les CAAF imposent aux industriels des conditions plus sévères et une surveillance plus étroite en matière d'aménagement. Par contre, ces CAAF, tout comme les concessions, accordent un accès quasi exclusif aux propriétaires d'usine de transformation du bois, que ce soient les papeteries ou les usines de sciage, dont la production est en bonne partie destinée aux marchés internationaux (Chiasson, Bernard et Charlebois, 2018). Autant les CAAF que les concessions forestières sont les mécanismes concrets du *staple state*, à partir duquel l'État québécois met la forêt publique (ou plutôt la ressource en bois) à disposition pour l'exportation des produits du bois.

L'accès exclusif des industriels à des volumes de bois sous le régime des CAAF est assorti d'un modèle où la prise de décision sur la forêt publique est réservée à deux grands acteurs : l'État (par l'entremise de son ministère responsable des ressources naturelles) et les industriels titulaires de permis d'exploitation. Dans ce modèle, les habitants des communautés rurales proches de la forêt, tout comme les représentants élus de ces communautés, ont très peu d'espace leur permettant de participer à définir les orientations guidant les utilisations et l'aménagement de la forêt publique.

À titre d'exemple, la législation qui accorde la responsabilité de l'aménagement du territoire aux municipalités régionales de comté (MRC) exclut explicitement de cette responsabilité les territoires publics forestiers. Par ailleurs, il faudra attendre la réforme de 1986 pour que la législation impose aux titulaires de permis de coupe (les CAAF) une obligation assez timide de mettre en place un mécanisme permettant d'informer les autres usagers des

activités industrielles sur le territoire (Martineau-Delisle et Nadeau, 2010). Couplées avec un mode de tenure abordé plus haut, ces mesures sont les piliers du *staple state* forestier des décennies 1980 et 1990. Certes, comparativement aux exclusions issues des concessions et des clubs privés, la frontière entre la forêt publique et les communautés environnantes est moins visible, mais reste bien présente sur le plan de la gouvernance du territoire et de sa ressource en bois.

Afin de nuancer quelque peu cette hypothèse d'une forêt publique coupée des territoires ruraux environnants, on peut rappeler qu'à diverses reprises dans l'histoire, cette frontière a été contestée et que des mécanismes faisant une certaine place aux communautés rurales dans la gouvernance de la forêt publique ont été expérimentés. Nous nous contenterons ici de soulever un de ces mécanismes, celui des forêts habitées, mis en branle dans les années 1990 (Chiasson, Bernard et Charlebois, 2018).

Le programme des forêts habitées découle d'une volonté d'explorer de nouveaux types de gouvernance pour les zones de forêt publique situées à proximité des lieux habités. Contrairement à la forêt publique plus éloignée de l'écosystème et gouvernée par les industriels et l'État, les forêts habitées ouvrent la possibilité d'expérimenter des modalités diverses impliquant plus directement les communautés à proximité (Boucher et Chiasson, 2013). Ainsi, dans le cadre de ce programme, environ 10 projets-pilotes de forêts habitées très diverses du point de vue des modalités de gestion de la forêt publique ont été reconnus. Même si elle a pu produire des fruits intéressants, l'expérience des forêts habitées a été d'assez courte durée (Boucher et Chiasson, 2013), confirmant la difficulté d'outrepasser la frontière entre les communautés rurales et la forêt publique.

Dans une entrevue accordée à Guy Lessard² (2014), Luc Bouthillier, professeur au Département des sciences du bois et de la forêt de l'Université Laval, argumente que des ouvertures comme celle des forêts habitées ont été de courte durée parce qu'elles sont liées à un contexte de crise. Pour Bouthillier, ces expérimentations de nouvelles pratiques donnant une plus grande place aux communautés locales ont émergé lorsque l'économie forestière tourne au ralenti. Le retour à la prospérité a toujours signifié l'abandon de ces expériences et

le retour aux pratiques de gouvernance forestière habituelles inspirées de la logique du *staple state*.

2. Le nouveau régime forestier : réinsérer la forêt publique dans les territoires ruraux?

Dans cette section, nous passons en revue certains changements apportés au régime forestier québécois à compter de 2005 et qui semblent vouloir revoir des éléments importants du *staple state*. Nous interrogeons ces changements pour voir dans quelle mesure ils permettent de transgresser la frontière, et ce, de façon durable.

Comme ce fut le cas dans les années 1970, le tournant des années 2000 représente un moment charnière pour les politiques forestières québécoises. Le film documentaire *L'erreur boréale* (Desjardins et Monderie, 1999) est fortement critique des pratiques d'aménagement forestier et de la trop grande proximité entre le ministère des Ressources naturelles et les industriels forestiers, ce qui déclenche une crise de légitimité des politiques forestières. Le gouvernement québécois crée la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (2004), présidée par Guy Coulombe, pour tenter de restaurer la confiance du public dans les institutions forestières. La commission Coulombe recommande des réformes en profondeur du régime forestier, dont plusieurs sont mises en œuvre à compter du milieu des années 2000, pour culminer dans la nouvelle *Loi sur l'aménagement durable des territoires forestiers* (LADTF), complètement en vigueur à compter de 2013.

Au moins quatre mesures annoncées dans le cadre de ces réformes laissaient entrevoir des ouvertures importantes pour une meilleure intégration des ruraux dans la gouvernance de la forêt publique. Deux d'entre elles – le programme des forêts de proximité et la réforme du mode d'attribution du bois – se voulaient des leviers pour que la forêt puisse participer à la relance du développement local. Les deux autres – la création des commissions régionales des ressources naturelles et du territoire ainsi que la généralisation des tables de gestion intégrée des ressources et du territoire – visaient une meilleure participation des acteurs ruraux dans la prise de décision sur la forêt publique. Dans quelle mesure ces réformes ont-

elles effectivement permis de transgresser la frontière de façon durable?

2.1 Relancer le développement local par la forêt

De toute évidence, la forêt publique et les politiques du *staple state* ont souvent soutenu le développement des communautés rurales par l'entremise des emplois locaux générés par les activités de coupe, d'aménagement et en usine. Par contre, dans un contexte de crise forestière comme celui des années 2000, où bien des usines ferment et d'autres entrent en mode de survie, cette contribution devient nettement moins évidente et constitue une préoccupation bien réelle pour les communautés rurales. Le gouvernement québécois semble également s'en préoccuper puisqu'il propose deux mesures importantes pour faire de la forêt un levier dans les mains des communautés afin de relancer le développement local.

2.1.1 Les forêts de proximité

La première mesure prend la forme du programme de forêts de proximité. Selon ce programme, des instances locales comme les MRC sont invitées à proposer des projets de gestion de parcelles de forêt publique qui pourraient servir de levier pour le développement local (St-Hilaire et Chiasson, 2012). Ce programme reprend ainsi le thème des forêts habitées en donnant une responsabilité aux acteurs locaux dans la gouvernance de la forêt publique, avec l'espoir de générer des bénéfices locaux importants. Dès le milieu de l'année 2012, les intéressés sont invités à déposer des propositions structurantes pour les communautés locales, propositions qui seront évaluées par le ministère des Ressources naturelles. L'annonce des projets de forêts de proximité retenus devait se faire en mai 2013, mais elle a été reportée à plusieurs reprises.

2.1.2 Un marché du bois pour l'innovation

Contrairement à la première, la seconde mesure est bel et bien implantée à compter de 2013. Cette mesure est le remplacement des CAAF par un nouveau mécanisme d'attribution des volumes de bois, soit les garanties d'approvisionnement. Par ces garanties, les industriels titulaires de permis peuvent bénéficier de 75 % des volumes disponibles.

Le changement important du point de vue du développement local concerne le solde de 25 % de volumes de bois, qui seraient vendus à l'encan. En créant de la sorte un marché pour une partie du bois tiré de la forêt publique, le gouvernement espère donner accès à des volumes de bois à d'autres acteurs que les industriels et favoriser des usages nouveaux plus porteurs de valeur ajoutée que la première transformation, destinée largement à l'exportation. La citation suivante tirée d'un document préparé par le Ministère confirme la volonté de l'État de voir ces volumes de bois servir de levier de développement local :

Le gouvernement s'efforce d'adapter ses modes de gestion aux réalités nouvelles et aux besoins sans cesse croissants des communautés locales et régionales. Le nouveau régime forestier a pour but de diversifier les possibilités de développement socioéconomique que procurent les forêts publiques du Québec en démocratisant l'accès à la ressource forestière (MRN, n. d., p. 1).

L'introduction des garanties d'approvisionnement s'est faite à compter de 2013 dans le contexte d'une certaine reprise du secteur forestier et du marché d'exportation. Malgré les tarifs imposés par le gouvernement américain, cette reprise s'est confirmée par la suite. Dans ce contexte de reprise, les industriels se sont montrés fortement préoccupés par l'accès à des volumes de bois et ont fait pression en ce sens sur le gouvernement en faisant valoir la plupart du temps les coûts très élevés de la ressource en bois générés par les conditions du nouveau régime forestier. À plusieurs reprises, les industriels ont fait valoir que l'accès plus incertain aux bois des terres publiques pourrait signifier la fermeture d'usines (Baril, 2013; Cloutier, 2015). Dans ce contexte particulier où la préoccupation est la maximisation de l'accès industriel à des volumes de bois (Bélair-Cirino, 2018), il n'est pas clair dans quelle mesure les 20 % de bois mis sur le marché ont effectivement contribué à diversifier les usages du bois public et à consolider les efforts des communautés locales pour appuyer leur développement.

Une des seules études sur les résultats de la mise en marché des bois présente des données de 2012 à 2017 (Rönnqvist, D'Amours, Carle et Azouzi, 2018). Des 1437 secteurs forestiers mis aux enchères, 956 ont été vendus (donc 66 %). Si le

nombre de compagnies acquérantes augmente, le nombre maximal de secteurs acquis par une seule compagnie augmente aussi. Ce sont les volumes d'épinette-pin-sapin qui sont majoritairement offerts et vendus, et ce, aux scieries et papetières. L'étude conclut que permettre l'enchère combinatoire de secteurs, où une seule soumission couvre plus d'un secteur de vente à la fois, augmenterait les ventes en favorisant les économies d'échelle, recommandation d'ailleurs formulée dans la plus récente version du *Manuel de mise en marché des bois* (MFFP et BMMB, 2019). Cet argument semble plutôt favoriser les grandes entreprises et facilite peu l'accès à des volumes de bois à de nouveaux – et plus petits – joueurs.

2.2 La participation des acteurs locaux à la gouvernance de la forêt

Au moins deux mesures découlant des recommandations de la commission Coulombe ont été mises en place. La première est la mise en place des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT), qui s'appuie sur une première génération de tables de gestion intégrée qui avaient été expérimentées dans certaines régions (Leclerc et Andrew, 2013). La nouveauté était de généraliser ces tables de gestion intégrée sur l'ensemble du territoire forestier public québécois et d'inscrire dans la loi certaines des modalités de fonctionnement de ces instances (Chiasson, Bernard et Charlebois, 2018). La seconde mesure implique la création d'une nouvelle instance, les commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (CRRNT), censées jouer un rôle important dans la planification des usages du territoire public régional.

Ces deux instances semblaient répondre à un objectif d'inscrire le territoire forestier dans la dynamique du développement des régions. Les CRRNT étaient placées sous l'autorité des conférences régionales des élus (CRÉ), le principal interlocuteur du gouvernement québécois en matière de développement régional (Kansa et Chiasson, 2017). De surcroît, les CRRNT avaient la responsabilité d'assurer le suivi des TLGIRT de leur territoire, de sorte qu'autant les tables locales que les CRRNT devaient rendre des comptes à leur CRÉ.

La généralisation de ces deux instances et le mandat de planification du territoire forestier qui leur est

attribué instituent de nouveaux espaces de participation. Des acteurs comme les élus locaux ainsi que d'autres usagers et parties prenantes des territoires forestiers (pourvoyeurs, randonneurs en forêt, chasseurs, écologistes) peuvent ainsi participer à des instances de planification de la forêt publique, un domaine longtemps réservé à l'État et aux industriels titulaires de permis.

Cependant, la donne change, au moins en partie, en 2014, alors que le gouvernement abolit les CRÉ. Cette réforme du développement régional a comme conséquence la disparition des CRRNT, dont l'autorité et les budgets découlaient des CRÉ. Cette abolition, moins de 10 ans après la mise en place des premières CRÉ, signifie la perte d'un espace régional de planification forestière. Les TLGIRT impliquées dans une planification plus fine du territoire sont, à la suite de cette réforme, rattachées aux municipalités régionales de comté (MRC).

Une étude menée sur les TLGIRT dans la région de Québec (Lindsay-Fortin, 2017) suggère un important décalage entre les attentes des participants à ces tables et leur fonctionnement réel. Si plusieurs y voyaient un mécanisme leur permettant de réellement prendre les décisions sur la forêt publique locale, ces espoirs auraient été en partie déçus :

Ces tables sont donc un pas en avant bien inscrit dans le régime forestier de 2013. Si on les compare, ce régime forestier prévoit moult mesures de consultation comparativement au régime forestier précédent. Malgré cette remarquable amélioration, le discours des acteurs ayant participé aux TLGIRT de la Capitale-Nationale soulève cependant quelques questions (Lindsay-Fortin, 2017, p. 77).

La capacité des tables et de leurs participants à réellement décider aurait souvent buté contre le rôle d'encadrement du bureau régional du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) tel qu'il est inscrit dans la législation. En effet, c'est le Ministère en région qui est responsable de la planification des travaux d'aménagement et de la coupe sur le territoire des unités d'aménagement. La LADTF (art. 55.1 et 56) précise qu'il doit y avoir « prise en compte » des éléments issus des travaux des TLGIRT (MFFP, 2018), mais le Ministère garde le dernier mot :

La prise en compte est synonyme, dans l'esprit de la LADTF, de la considération des éléments recommandés. La résultante de cette prise en compte par le Ministère est donc d'inclure, en totalité ou en partie, ou de ne pas intégrer les éléments considérés qui sont recommandés par la TGIRT, dans la planification forestière et la stratégie d'aménagement (MFFP, 2018, p.16).

Le concept de « prise en compte » est source d'ambiguïté et de déception. Les participants aux TLGIRT étudiés par Lindsay-Fortin (2017) pensaient pouvoir décider des orientations qui guident l'aménagement, alors que ce pouvoir est fortement contraint par le rôle central qu'occupe la possibilité forestière – le volume maximal permis de production du bois – et la décision finale du Ministère au sein de sa planification. Cette perception est d'ailleurs partagée par l'ancien Forestier en chef chargé de produire le calcul de possibilité forestière (Szaraz, 2019).

Conclusion

L'ambition de départ de ce texte était d'interroger l'évolution de la frontière qui sépare la forêt publique québécoise des communautés rurales environnantes. Nous avons pu voir que cette frontière est politique, dans le sens où elle découle des politiques forestières du *staple state*. La frontière a été présente de façon continue, mais sous différentes formes, depuis le 19^e siècle.

Les exclusions très visibles des ruraux, découlant autant du régime des concessions que de la mise de territoires en réserve pour les fins des clubs privés, ont fait place, dans les décennies 1960 et 1970, à des frontières désormais tracées sur le plan de la gouvernance des ressources forestières, laquelle est orchestrée par le régime des CAAF.

Si, comme nous avons voulu le montrer à travers l'exemple des forêts habitées, la frontière a été à plusieurs reprises contestée par les communautés rurales et même par certaines mesures correctives de l'État, il reste que ces mesures ont mal résisté au

temps. Le retour à la logique normale des politiques du *staple state* semble être une constante, du moins dans les tentatives du passé.

À partir de l'analyse de quatre mesures proposées dans le cours des années 2000, nous avons tenté de voir dans quelle mesure la frontière entre la forêt publique et les communautés environnantes peut être transgressée. Le bilan de cette analyse est certes mitigé, tant du point de vue de la participation des communautés à la gouvernance du territoire forestier que des ouvertures à la forêt comme levier de développement local.

À l'instar des forêts habitées de la fin des années 1990, deux des nouvelles institutions prévues sont en quelque sorte tombées dans l'oubli : le programme des forêts de proximité qui, malgré les espoirs qu'il aurait pu susciter chez les acteurs des communautés rurales, n'a jamais vraiment vu le jour, tandis que les CRRNT ont été abolies à peu près au même moment.

L'avenir des deux autres mesures que nous avons analysées – la création d'un marché du bois et les TLGIRT – semble incertain. Ces mesures ont bel et bien été mises en place et ont survécu aux réformes de 2014, mais le contexte de reprise du secteur industriel complexifie l'examen de l'ampleur des effets de ces institutions sur l'ouverture de la frontière traditionnelle.

L'évolution de ces quatre mesures après 2013 confirme la difficulté de réformer le *staple state* et d'incorporer les communautés rurales dans la gouvernance de la forêt publique. Malgré tout, il nous semble un peu rapide de conclure à un retour pur et simple à la normale de la forêt publique qui se gouverne en l'absence des communautés rurales. Si les mesures mises en place selon les recommandations de la commission Coulombe n'ont pas permis d'aller jusqu'au bout de l'intention de départ, on pourrait les considérer comme des brèches dans la frontière, qui seront probablement difficiles à colmater complètement. Ces brèches nous semblent être des lieux importants où pourraient se renégocier les contours de la ruralité contemporaine.

NOTES

- 1 Les clubs privés, tout comme les concessions forestières, empiéteront sur des territoires ancestraux autochtones (Duchesne, 2017; Gélinas, 2008; Marchand, 2012; Poirier, 2000). Nous n'aborderons pas cette question ici, car elle mérite un traitement à elle seule.
- 2 Administrateur à la Société d'histoire forestière du Québec (SHFQ) et directeur de l'aménagement forestier durable et sylviculture au Centre d'enseignement et de recherche en foresterie de Sainte-Foy inc. (CERFO).

RÉFÉRENCES

- Baril, H. (2013, 18 novembre). Forêt québécoise : des enchères controversées. *La Presse*. Repéré à <http://affaires.lapresse.ca/economie/energie-et-ressources/201311/18/01-4711813-foret-quebecoise-des-encheres-controversees.php>
- Bélair-Cirino, M. (2018, 25 septembre). Le régime forestier dans la mire de François Legault. *Le Devoir*. Repéré à www.ledevoir.com/politique/quebec/537606/legault-veut-reviser-le-regime-forestier
- Blais, R. et Boucher, J. (2013). Les temps des régimes forestiers au Québec. Dans G. Chiasson et É. Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises : une avenue de développement des régions périphériques?* (p. 33-63). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Blais, R. et Chiasson, G. (2005) L'écoumène forestier canadien. État technique et communautés. L'appropriation difficile du territoire, *Revue canadienne des sciences régionales*, 28(3), 487-512.
- Blais, R. et Chiasson, G. (2013). Environnement et gouvernance locale des forêts : vers une institutionnalisation par le bas? Dans G. Chiasson et É. Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises : une avenue de développement des régions périphériques?* (p. 223-241). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Boucher, J. (2010). Évolution du régime forestier et crise forestière. Partie II : une crise qui n'en finit plus. *Revue vie économique*, 2(1). Repéré à http://www.eve.coop/?a=54#_edn1
- Boucher, J. et Chiasson, G. (2013). Habiter la forêt : quelles modalités de gouvernance? Dans G. Chiasson et É. Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises : une avenue de développement des régions périphériques?* (p. 169-186). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Bouthillier, L. (2001). Quebec : Consolidation and the movement toward sustainability. Dans M. Howlett (dir.), *Canadian forest policy: Adapting to change* (p. 237-278). Toronto : University of Toronto Press.
- Castonguay, S. (2016). *Le gouvernement des ressources naturelles : sciences et territorialités de l'État québécois 1867-1939*. Québec, QC : Presses de l'Université Laval.
- Chiasson, G., Bernard, J. et Charlebois, M. (2018). Le secteur forestier. Dans Y. Fournis, M. Fortin, G. Brisson, G. Chiasson et M.-C. Prémont (dir.), *L'économie politique des ressources naturelles au Québec : régimes de ressources et territoires dans trois secteurs* (p. 19-66). Québec, QC : Presses de l'Université Laval.
- Clement, W. (1989). Debates and directions: A political economy of resources. Dans W. Clement and G. Williams (dir.), *The new Canadian political economy* (p. 36-53). Kingston, ON : McGill-Queen's University Press.
- Cloutier, L. (2015, 27 novembre). Québec ne nie pas que le bois public coûte cher en Mauricie. *TV A Nouvelles*. Repéré à www.tvanouvelles.ca/2015/11/27/quebec-ne-nie-pas-que-le-bois-public-coute-cher-en-mauricie
- Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. (2004). *Rapport*. Québec : Gouvernement du Québec. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/rapport-coulombe.pdf>
- Desjardins, R. et Monderie, R. (1999). *L'erreur boréale* [Film documentaire]. Canada : ONF/ACPAV.
- Duchesne, É. (2017). Le colonialisme juridique et les Autochtones du subarctique québécois. *Cycles sociologiques*, 1(1), 1-19. Repéré à <https://cycles-sociologiques.com/le-colonialisme-juridique-et-les-autochtones-du-subarctique-quebecois>
- Dumarcher, A. et Fournis, Y. (2018). Canadian resource governance against territories: Resource regimes and local conflicts in the Gulf of Saint Lawrence provinces. *Policy Sciences*, 51(1), 97-115. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9294-0>
- Fournis, Y. et Fortin, M. (2015). Les régimes de ressources au Canada : les trois crises de l'extractivisme. *VertigO : La revue électronique en sciences de l'environnement*, 15(2). Repéré à : <http://journals.openedition.org/vertigo/16489>. <https://doi.org/10.4000/vertigo.16489>
- Gagnon, S. (2003). *L'échiquier touristique québécois*. Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.

- Gagnon, A.-G. et Fortin, S. (1999). *Le rayonnement d'Innis au Québec : traditions, institutionnalisation et réseaux*. Montréal : Université McGill.
- Gélinas, C. (2008). Les autochtones et le partenariat économique au Québec, 1867-1960. *Recherches amérindiennes au Québec*, 38(1), 29-39. <https://doi.org/10.7202/039741ar>
- Hayter, R. et Barnes, T. J. (2001). Canada's resource economy. *Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, 45(1), 36-41. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0064.2001.tb01165.x>
- Howlett, M. et Brownsey, K. (2007). Introduction: Towards a post-staples state? *Canadian Political Science Review*, 1(1), 1-7. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70097-8](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70097-8)
- Howlett, M. et Rayner, J. (2001). The business and government Nexus: Principal elements and dynamics of the Canadian forest policy regime. Dans M. Howlett, D. Laycock et S. McBride (dir.), *Canadian forest policy: Adapting to change* (p. 23-62). Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Hutton, T. A. (1994). Visions of a «post-staples» economy: Structural change and adjustment issues in British Columbia. *Policy Issues and Planning Responses PI3*. Vancouver, BC: Centre for Human Settlements.
- Hutton, T. A. (2007). Contours of the post-staples states: The reconstruction of political economy and social identity in 21st century. *Policy and Society*, 26(1), 9-29. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70098-X](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70098-X)
- Innis, H. A. (1930). *The fur trade in Canada: An introduction to Canadian economic history*. Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Innis, H. A. (1940). *The cod fisheries: The history of an international economy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Innis, H. A. (1956). *Essays in Canadian economic history* (dirigé par Mary Q. Innis). Toronto, ON: University of Toronto Press.
- Jean, B. (1997). Les territoires ruraux dans la modernité avancée. Dans B. Jean (dir.), *Territoires d'avenir : pour une sociologie de la ruralité* (p. 93-117). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Kansa, T. et Chiasson, G. (2017). La gouvernance dans un contexte de décentralisation « en action » : le cas de la régionalisation de la forêt en Outaouais. *Politique et Sociétés*, 36(1), 93-120. <https://doi.org/10.7202/1038762ar>
- Leclerc, É. et Andrew, C. (2013). Les tables de concertation de gestion intégrée des ressources forestières : est-ce que les GIR gouvernent? Dans G. Chiasson et É. Leclerc (dir.), *La gouvernance locale des forêts publiques québécoises : une avenue de développement des régions périphériques?* (p. 127-146). Québec, QC : Presses de l'Université du Québec.
- Lessard, G. (2014). Forêt communautaire : tentatives, échecs et perspectives – Entrevue avec Luc Bouthillier. *Histoires forestières*, printemps, 34-41. Repéré à <https://shfq.ca/wp-content/uploads/2015/05/GL-foret-communautaire.pdf>
- Lindsay-Fortin, F. (2017). Gouvernance territoriale et tables de gestion intégrée des ressources et du territoire : analyse du discours des acteurs de la Capitale-Nationale (Mémoire de maîtrise). Université Laval, Québec, QC. Repéré à <http://hdl.handle.net/20.500.11794/27823>
- Marchand, M. (2012). La représentation sociale de l'espace traditionnel des autochtones par rapport à celle du territoire des allochtones : l'exemple de la forêt mauricienne – 1534-1934. *Cahiers de géographie du Québec*, 56(159), 567-582. <https://doi.org/10.7202/1015307ar>
- Martineau-Delisle, C. et Nadeau, S. (2010). Assessing the effects of public participation processes from the point of view of participants: Significance, achievements, and challenges. *The Forestry Chronicle*, 86(6), 753-765. <https://doi.org/10.5558/tfc86753-6>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP). (2018). *Guide de la table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire : son rôle et son apport dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*. Repéré à <https://mffp.gouv.qc.ca/documents/forets/amenagement/guide-GIRT.pdf>
- Ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP) et Bureau de mise en marché des bois (MBBM). (2019). *Manuel de mise en marché des bois*. Repéré à https://bmmb.gouv.qc.ca/media/50997/manuel_de_mise_en_marche.pdf
- Ministère des Ressources naturelles (MRN). (n. d.). *Le nouveau régime forestier : garantie d'approvisionnement*. Repéré à <https://afsq.org/wp-content/uploads/2017/08/MFFP6-garantie-approvisionnement.pdf>
- Naylor, R. T. (1972). The rise and fall of the third commercial empire of the St. Lawrence. Dans G. Teeple (dir.), *Capitalism and the national question in Canada* (p. 1-42). Toronto, ON: University of Toronto.
- Nelles, H. V. (2005). *Politics of development: Forests, mines, and hydro-electric power in Ontario – 1849-1941* (2^e éd.). Kingston, ON : McGill-Queen's University Press.

-
- Poirier, S. (2000). Contemporanéités autochtones, territoires et (post)colonialisme : réflexions sur des exemples canadiens et australiens. *Anthropologie et Sociétés*, 24(1), 137-153. <https://doi.org/10.7202/015640ar>
- Rönqvist, M., D'Amours, S., Carle, M.-A. et Azouzi, R. (2018). Timber selling policies using bundle-based auction: The case of public forests in Québec. *Forest Policy and Economics*, 96, 9-18. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2018.07.016>
- Simard, M. (2012). Urbain, rural et milieux transitionnels : les catégories géographiques de la ville diffuse. *Cahiers de géographie du Québec*, 56(157), 109-124. <https://doi.org/10.7202/1012214ar>
- St-Hilaire, W. A. et Chiasson, G. (2012). État et gouvernance des forêts au Québec. *Revue française d'administration publique*, 2(142), 517-532. <https://doi.org/10.3917/rfap.142.0517>
- Statistique Canada (2001). Définitions de « rural ». *Bulletin d'analyse : régions rurales et petites villes du Canada*, 3(3), 1-18. Repéré à www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/21-006-x/21-006-x2001003-fra.pdf?st=IXIYuvzS
- Szaraz, G. (2019, 1 avril). Les arbres qui cachent la forêt. *Le Devoir*. Repéré à www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/551126/les-arbres-qui-cachent-la-foret
- Thorpe, J. et Sandberg, L. (2007). Knotty tales: Canadian staples and post-staples forest policy narratives in an era of transition from extractive to «attractive» industries. *Canadian Political Science Review*, 1(1), 57-72. Repéré à <http://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/16>
- Watkins, M. H. (1963). A staple theory of economic growth. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 29(2), 141-158. <http://doi.org/10.2307/139461>
- Watkins, M. H. (2007). Comment Staples Redux. *Studies in Political Economy*, 79, 213-226. <https://doi.org/10.1080/19187033.2007.11675098>
- Wellstead, A. (2007). The (post) staples economy and the (post) staples state in historical perspective. *Canadian Political Science Review*, 1(1), 8-25. Repéré à <https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/11>