

# **Le territoire forestier local comme nouvel espace de l'action publique.**

**Edith Leclerc**

Doctorante en sciences sociales appliquées

Université du Québec en Outaouais

[edith.leclerc@uqo.ca](mailto:edith.leclerc@uqo.ca)

## ***Résumé***

Le palier municipal à longterm a été vu comme une échelle gestionnaire de service pour ses citoyens plutôt qu'un espace de développement pour l'action collective. L'émergence de nouvelles responsabilités pour le niveau municipal, comme la gestion des lots forestiers situés sur les territoires publics municipaux, impose un renouvellement de ce rôle. L'aménagement forestier est en effet à la recherche d'une amélioration de la transparence et de la responsabilité politique, économique et administrative qui passe, depuis peu, par le niveau municipal. Les normes forestières sur les lots forestiers intramunicipaux sont aujourd'hui établies par un impératif délibératif, qui s'apparente à une nouvelle forme d'action publique. Du moins, c'est ce qui a été possible d'observer lors de l'étude de cas de la table de gestion intégrée des ressources forestières de Rouyn-Noranda. L'expérience de la gestion intégrée à Rouyn-Noranda démontre que l'échelle municipale se muni d'un rôle d'animateur de l'action collective. Ainsi, la table de gestion intégrée des ressources sur les terres publiques intramunicipales se veut un nouveau moteur de régulation qui se caractérise par un renouvellement de l'action publique à l'échelle locale. En effet, la participation d'acteurs qui ont été traditionnellement mis à l'écart dans la gestion du territoire, mais qui subissaient jusqu'alors les contre coups de cette gestion, sont maintenant parties prenantes des mécanismes d'aménagement. La présentation souhaite non seulement s'attarder aux mécanismes qui conduisent au renouvellement de cette action collective mais également à l'évaluation de l'action collective en des termes de territorialité. L'évaluation se fait ainsi sur deux plans, d'abord par le biais du mécanisme de gestion intégrée comme outil de l'action collective et ensuite sur les répercussions de cette action collective sur le territoire. Ces deux perspectives s'avèrent intéressantes puisqu'elles laissent présager une transformation du cadre forestier par le biais de l'action publique locale, qui n'est toutefois pas sans conséquences sur le territoire forestier naturel lui-même.

## **Introduction**

Dans le cadre de l'atelier portant sur « L'action publique locale et régionale; gouvernance du développement », je présente le cas de la table de gestion intégrée des ressources forestières de la Ville de Rouyn-Noranda, étudié lors d'une recherche portant sur la

gouvernance locale en milieu forestier<sup>1</sup>. Celle-ci portera sur précisément sur le mécanisme de gestion des territoires forestiers situés sur les terres publiques intramunicipales en tant que moteur de l'action publique. L'objectif ici est de questionner non pas les mécanismes de gestion publique de l'aménagement ou les modes participatifs de prises de décision comme il l'est traditionnellement, mais plutôt d'utiliser le cas de la gestion intégrée des ressources de Rouyn-Noranda comme prétexte pour réfléchir au renouvellement de l'action publique à l'échelle municipale.

Le déclin de l'État comme lieu central de la régulation politique a ouvert la voie au développement de nouveaux espaces de régulation dans divers domaines. Ce recul de l'État central dans le domaine forestier, c'est traduit par un transfert de pouvoir à d'autres échelles pour stimuler la gestion des territoires forestiers. En effet, longtemps la gestion des forêts s'est fait selon un modèle industriel (Beckley, 1998; Chiasson, Boucher et Martin, 2005), c'est-à-dire entre le gouvernement et les industries et qui excluait tout autres acteurs susceptibles d'être intéressé par la forêt. Par la transformation dont il est question ici, il est possible de constater l'émergence de compétences forestières à l'échelle locale. Cette émergence est facilitée d'une part, par des processus d'institutionnalisations des échelles territoriales et d'autre part, par des processus de structuration de la société qui accordent une place de plus en plus importante aux échelles infranationales dans la gestion du bien commun (Chiasson et Andrew, texte inédit).

Ainsi, le texte s'attardera d'abord à comprendre les transformations institutionnelles à l'échelle provinciale qui font de l'échelle locale un nouvel acteur territorial dans l'action publique. Plus particulièrement le texte expose le cas du transfert des lots forestiers intramunicipaux comme ce fut le cas à Rouyn-Noranda. Ensuite, les processus sous-jacents, ceux qui partent de l'acteur, et qui fondent les bases de l'action publique sont présentés de manière générale. Ces deux processus donnent lieu à des mécanismes participatifs qui se caractérisent à Rouyn-Noranda par la mise en place d'une Table de gestion intégrée des ressources forestières. L'évaluation de cette transformation territoriale et de l'action publique qu'elle entraîne laisse place à une réinterprétation du concept d'échelle, c'est ce qui sera exposé en troisième partie de ce texte.

### **Émergence du palier municipal dans le milieu forestier**

La forêt québécoise à longtemps été soumise à des règles décisionnelles établies par l'État centre. C'est en effet ce dernier qui régit l'attribution de contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF) dédiés principalement à l'industrie forestière. Selon ce mode centralisé, les entreprises sont les seuls utilisateurs à être reconnus par l'État (Beckley, 1998; Guertin et Bouthillier, 1997), alors que les autres utilisateurs (chasseurs, pêcheurs, trappeurs ou villégiateurs) et leurs usages ne trouvent pas, ou peu, de légitimité dans les politiques forestières (Blais et Chiasson, 2005). La crise forestière

---

<sup>1</sup> Dirigé par Guy Chiasson, professeur au département de travail social et des sciences sociales de l'UQO, le groupe GLEF (pour gouvernance local en forêt), étudie depuis 2003 la gouvernance locale dans les milieux ruraux périphériques québécois grâce à une subvention du CRSH.

est multiforme, mais mon analyse ne porte ici que sur l'aspect de la perte de légitimité de l'État face à son rôle central en matière de gestion des territoires forestiers.

La mise en œuvre de nouvelles approches en matière de gestion forestière émerge autour des années 1990 (Burton, 2003; Hayter, 2003). Elles sont principalement issues des tensions entre les pressions pro-exploitation et les tenants de la rationalisation écologique (Hayter, 2003). Ces nouvelles approches misent sur la réactualisation des forces décisionnelles de l'aménagement forestier. Ainsi, le recul de l'État central dans le domaine forestier se traduit par la redistribution du pouvoir de gouvernance des ressources naturelles vers d'autres échelles (LeGalès, 1998) et par une redéfinition des espaces de gouvernance pour ajuster les territoires fonctionnels (ceux auxquels s'identifient les acteurs forestiers) aux territoires institutionnels (ceux des mécanismes administratifs et de gestion) (Boudreau, 2004). C'est ce jeu de découpage administratif qui motive à renouveler les moyens et les méthodes d'agir ou de décider (Offner, 2006). La mise en place de la décentralisation semble être une promesse vers une gestion plus saine de la forêt, qui propose un modèle institutionnalisé qui s'adapte à l'ouverture sur les différents besoins humains (Burton *et al.*, 2003).

Par ce processus de transfert de pouvoir, les villes jouent maintenant un rôle d'importance en matière de gestion des territoires forestiers alors qu'elles avaient été jusque-là écartées de ce domaine. Le renouvellement du rôle des villes peut s'appréhender comme étant le résultat d'un double processus. D'une part, par le processus d'institutionnalisation dans une perspective de décentralisation, caractérisé dans le cas de Rouyn-Noranda par un processus de cession de lots forestiers à l'autorité locale, et d'autre part par des demandes de plus en plus pressantes des acteurs à l'échelle locale, aspect sur lequel je reviendrai dans la deuxième section.

### ***Décentralisation***

Le rôle de l'échelle local devient de plus en plus actif et direct à l'égard de son propre futur. Ce rôle accru est en partie forcé par la décentralisation, soit le phénomène par lequel il y a une délégation de pouvoirs aux municipalités et qui permet la création d'espaces privilégiés pour la médiation entre les intérêts (Hamel, 1998), alors que ce rôle trouvait difficilement écho dans un système dirigé par l'État central. Ce rôle s'est aussi vu accru en raison de la revalorisation du pouvoir local dans les initiatives de partenariat et de collaboration entre les acteurs dans les processus institutionnalisés.

Le phénomène de décentralisation peut paraître polysémique à la lecture de Lemieux (2001) qui s'attarde sur différents types de décentralisation. Cet auteur distingue en effet quatre types de décentralisation soit la décentralisation administrative (déconcentration); la décentralisation fonctionnelle (délégation); la décentralisation politique (dévolution) et; la décentralisation structurelle (privatisation), qui ont chacune leur caractéristique et force d'autonomie. Celle qui nous intéresse ici est la décentralisation politique qui se caractérise, entre autre, par une dévolution de compétences vers des instances périphériques qui dépendent peu de l'État central, par exemple, dans le cas qui nous intéresse, aux municipalités. Ainsi, l'ordre politique se recompose selon de nouvelles

échelles face à l'affaiblissement des États nation (Fournis, 2006). La logique structuro-institutionnelle occasionne donc un changement d'échelle (McGuirk, 2007) et la réorganisation administrative des secteurs d'intervention pour l'action publique permet une intégration du local au réseau d'acteur par le biais du territoire, même si cette intégration n'est que partielle (Offner, 2006). Voyons comment s'est opérée la décentralisation dans le cas de la gestion des territoires forestiers au Québec.

### **Le processus de cession des lots intra municipaux**

En 1994, le Ministère des Ressources naturelles (MRN) accepte de faire le transfert de gestion des terres publiques intramunicipales (TPI) à des organismes locaux. Ces derniers sont appelés à jouer un rôle plus important dans la gestion des lots forestiers situés dans les limites de leur territoire (Paradis, 1996). Ceci oblige les municipalités à prendre en charge la planification forestière des blocs de lots intramunicipaux : elles sont en effet appelées à élaborer des plans de mise en valeur des TPI pour revitaliser l'économie des territoires forestiers. Cette cession de lots a fait en sorte que beaucoup de demandes ont été faites pour aménager et développer ces territoires, mais les municipalités se retrouvent dans une situation où elles ont très peu de connaissances forestières. Le processus de transfert des lots a donc forcé les villes à s'impliquer dans la gestion forestière, une nouveauté pour le monde municipal.

La dévolution dans laquelle s'inscrit ce transfert de lots permet une réelle délégation du pouvoir (McCarthy, 2005). En effet, le transfert des lots a permis d'asseoir une autorité légitime, qui a un intérêt collectif dans la forêt, sur les territoires et d'entamer un processus de négociation pour la redéfinition des normes, outils et reconfiguration d'acteurs qui caractérise justement l'action publique territorialisée (Faure et Douillet, 2005). Celle-ci, à Rouyn-Noranda, s'est traduite par une implication immédiate des élus locaux dans le processus. Ces derniers souhaitaient « faire quelque chose de bien » en raison du grand potentiel qu'avaient les lots intramunicipaux. À cet effet, la ville a choisi de mettre en place un chargé de projet, dont la tâche allait être vouée uniquement à la coordination de la Table.

En bref, c'est en partie par un processus de transfert de pouvoir et de légitimité que le local se voit attribuer un rôle. Alors que ce palier a traditionnellement été ancré dans une logique de « service public » et de gestion des infrastructures, il s'y développe aujourd'hui des compétences nouvelles. Rouyn-Noranda devient, par le transfert de compétence, responsable de l'attribution des volumes de matière ligneuse alors que traditionnellement ce rôle était sous la responsabilité de l'État central. Cette conception du territoire, vu sous l'angle du juridico institutionnel, par le biais d'une logique de décentralisation, de déconcentration ou de dévolution des pouvoirs ne sont cependant pas garant d'une action publique renouvelée. À bien des égards, les échecs de concertation en sont la preuve. Par ailleurs, il existe aussi des motivations sous-jacentes à l'action publique, qui réfèrent aux concepts de transformation identitaire et de modification dans les valeurs. En effet, comme nous le verrons dans la section qui suit, la territorialisation de l'action publique, qui se traduit par la définition et la prise en charge des problèmes à l'échelle locale (Faure et Douillet, 2005), nécessite, pour l'échelle locale, de revêtir un rôle d'animation de l'action collective. Ce rôle consiste principalement à la médiation et à

l'arbitrage entre les intérêts forestiers sur son territoire. Les nouvelles responsabilités dévolues à l'échelle municipale en matière d'aménagement et de planification se font en fonction de pratiques qui nécessitent une coordination entre les acteurs (Guay, 2005), soit par la mise en place d'un processus participatif. En effet, le territoire constitue un système complexe où l'on cherche à associer un ensemble d'acteurs afin d'arriver à un consensus pour son aménagement et son utilisation (Moine, 2006).

### **L'acteur et l'action publique**

Le cas de Rouyn-Noranda démontre bien l'émergence du palier local comme acteur dans l'aménagement forestier. Dans ce cas particulier, les deux facteurs facilitant l'émergence du local et contraignant l'action publique à un cadre territorialisé sont présents. D'une part, nous avons démontré déjà qu'il y a eu décentralisation institutionnelle et d'autre part, nous souhaitons ici nous attarder à la demande des acteurs pour des mécanismes plus participatifs. Ces demandes ne sont pas uniques au cas de Rouyn-Noranda, mais sont plutôt un processus global dans les différents champs de l'aménagement au Québec (Gauthier, 2008). Dans notre cas, comme ce le fut aussi pour Fournis (2006), le local se mute en gouvernement de régulation de l'action publique locale. Ainsi, la municipalité a choisi de mettre en œuvre une table de gestion intégrée des ressources pour mettre sur pied un plan d'aménagement forestier et s'est donné par le fait même des raisons et des moyens de décider et d'agir (Offner, 2006). En raison des demandes collectives, le local devient un acteur de l'action publique (Andrew et Goldsmith, 1998), et ce, grâce à la dissolution de la hiérarchie de pouvoir entre l'État et la ville : cette dernière devient un lieu privilégié de gouverne (Jouve, 2004).

L'action publique municipale mise sur la capacité de mobiliser les ressources non gouvernementales et de coopérer avec ces acteurs (Hamel, 1998). Elle induit à cet effet une ouverture vers des processus participatifs qui servent, entre autres, à rendre légitime l'action publique. La gestion intégrée des ressources forestières est un de ces processus participatifs qui vise justement à faire appel aux divers utilisateurs de la forêt pour harmoniser les usages, besoins et les valeurs (Gauthier, 2005) qui sont traditionnellement en compétition. La mise en place d'un tel processus découle du fait que le territoire est bien souvent le lieu où les conséquences de l'action publique s'expriment et sont le plus visibles (Duran, 1999). C'est d'ailleurs pourquoi la Ville de Rouyn-Noranda a choisi la gestion intégrée des ressources (GIR) qui se veut une approche stratégique et interactive (Salles, 2003), visant l'intégration de la communauté, ou plutôt les intérêts divers de la communauté, à la gestion de son environnement forestier non seulement à un niveau consultatif, mais de façon à influencer de manière substantielle la décision. La mise en place d'une table de gestion intégrée des ressources forestières correspond à la redéfinition du processus décisionnel et à la mise en place d'une « nouvelle » institution à une échelle réduite par rapport à l'échelle décisionnelle traditionnelle. Pour Purcell (2006), le transfert de pouvoir au local signifie la prise en charge de la communauté par elle-même, mais la volonté locale ne va pas nécessairement en ce sens. Les volontés locales sont plutôt diversifiées et ne vont pas nécessairement dans le sens le plus démocratique (Purcell, 2006). Ma réflexion sur les ressources forestières s'inscrit dans cette perspective.

### ***Des transformations sous-jacentes***

L'émergence du local en tant qu'acteur forestier ne découle pas uniquement d'une réorganisation au niveau institutionnel. En effet, des facteurs importants au niveau de la société sous-tendent l'importance que prend le local. Le mécanisme de réappropriation des terres par le local peut être vu comme une lutte de groupe pour s'approprier la compétence de gestion des forêts, d'une part pour y investir un aspect identitaire plus fort et d'autre part pour la gérer en fonction d'une nouvelle identité territoriale.

D'abord, idéologiquement, on donne plus d'importance à l'échelle municipale en raison d'un idéal de proximité avec la collectivité (Blondiaux, 2004 ; Lefebvre, 2004 ; Purcell, 2006). Toutefois, ces mêmes auteurs critiquent cette importance que l'on accorde à l'échelle locale, entre autres parce que, pour reprendre les mots de McCarthy (2005) et les idées de Purcell (2006), les collectivités sont aussi régionales et nationales. Ainsi, à l'image de ce que Purcell (2006) appelle le « local trap », selon lui, il serait faux de croire que le local est nécessairement une échelle plus démocratique qu'une autre. Toutefois, dans le domaine forestier les demandes des utilisateurs forestiers comme les chasseurs, pêcheurs ou trappeurs, ou encore les tenants du développement économique forestier ont souhaité la réappropriation des terres publiques par les municipalités.

Le milieu forestier est constitué de territoires empreints de valeurs et d'intérêts. En effet, à l'égard des valeurs et dans la conception d'un aménagement organisé par l'État central, la valeur principale mise de l'avant est celle de la ressource forestière comme moteur économique. Ce qui fait en sorte que les territoires sont exploités quasi uniquement par de grandes industries forestières. Pour Beckley (1998), ce modèle de foresterie, dit industriel, est largement discrédité. Toutefois, la transformation des identités que dénote la montée des groupes environnementalistes, les tensions économiques qui sous-tendent le travail forestier et les associations qui promeuvent le récréotourisme dans le milieu forestier transforment cette vision unique des forêts et forcent une réactualisation des valeurs investies dans les forêts québécoises. En effet, les pressions qui proviennent des *autres* utilisateurs (chasseur, trappeurs, acériculteurs) ainsi que l'éveil écologique de la population, jumelé à l'effet négatif des pratiques forestières sur les paysages altèrent la légitimité de l'État comme seul gestionnaire du territoire. À cela, il faut ajouter la montée des identités multiples, qui remet en question la participation politique traditionnelle (basée sur le vote) et les modes de représentation (basé sur les partis politiques) et ainsi limitent la portée du modèle de gouverne basé sur un État central. Ces pratiques sont considérées comme moins légitime car moins proches des identités individuelles et multiples. Par ailleurs, comme le démontrent Leclerc et Beauchemin (2002), la société civile, qui se voit de plus en plus comme porteuse de l'intérêt général, provoque un certain déplacement du lieu de débat pour l'intérêt général vers des formes plus participatives de prise de décision.

### **La gestion intégrée**

La gestion intégrée est vue comme processus de prise de décision qui vise, comme l'expliquent Bolay *et al.* (2000) dans le cas du développement écocommunautaire urbain,

une structuration de la vie en société en raison des conflits et de la lutte des intérêts. Ceci se traduit généralement par la mise en place d'un mode de régulation qui structure les rapports et qui organise les activités collectives en plus de régir de l'accès à la ressource et au pouvoir décisionnel. L'implantation d'une table de gestion intégrée des ressources correspond tout à fait au désir gouvernemental de diminuer les conflits sociaux autour de la question forestière, par le biais de la participation à la prise de décision.

La transformation du rôle du municipal se traduit par l'engagement du gouvernement local dans la participation citoyenne face à la planification et au développement (Hamel, 1998). En effet, la gestion intégrée mise sur sa propre capacité décisionnelle et sa contribution à prendre en charge l'aménagement des territoires de manière à diminuer la portée des conflits en matière d'usage du territoire forestier. Il est donc un mode de gestion « qui permet de considérer un plus grand nombre de besoins et de valeurs dans le processus décisionnel et d'aborder les questions de planification de la gestion des ressources de façon concertée » (Stein *et al.*, 1997, p.13).

À Rouyn-Noranda, la Table a été mise sur pied assez récemment (en 2001), ce qui en fait un cas peu étudié. De plus, son fonctionnement témoigne d'une implication de plusieurs acteurs provenant de divers domaines. La Table de gestion intégrée des ressources forestières à Rouyn-Noranda est un cas exemplaire, qui utilise la négociation entre les différents intérêts et qui permet un consensus sur les actions concrètes à prendre face à la ressource forestière, pour mieux gérer les lots forestiers intramunicipaux. Dans cet exemple, comme dans d'autres, le renouveau des formes du débat public s'inscrit dans le contexte d'une crise de gouvernabilité, d'une société civile qui se veut plus autonome, de la montée de l'idée selon laquelle la négociation permet l'intérêt commun et, enfin, dans un contexte où l'État n'est plus le seul à agir (Gauthier, 2008)

Mais arriver à un consensus ne découle pas uniquement du structurel ou de l'organisationnel, mais aussi du jeu d'acteur. La participation aurait pour but, dans un choix collectif, d'arriver au meilleur argument, à celui qui fait consensus (Guay, 2005). Le processus participatif auquel la table GIR de Rouyn-Noranda convie la collectivité est le reflet de ce jeu argumentaire. Ainsi, « Ils [les acteurs forestiers] agissent alors en fonction de leur(s) propre(s) constat(s); des connaissances qu'ils ont du territoire; des représentations qu'ils s'en font; de la liberté que leur offre le système de gestion au sein duquel ils évoluent; de leurs objectifs propres et du jeu des acteurs locaux » (Moine, 2006, p. 124). La gestion intégrée permet donc d'établir des principes directeurs globaux plutôt que des principes directeurs « en silo » et s'adjoint la notion de communauté d'intérêt pour le développement des atouts du territoire considéré (Faure et Douillet, 2005). Toutefois, l'avenir des processus participatifs est encore incertain, car « les exemples ne manquent pas de mettre en évidence la difficulté d'arriver à des choix collectifs avantageux pour tous » (Guay, 2005, p.33).

Ainsi, l'analyse du cas de Rouyn-Noranda nous a permis d'établir qu'il n'y avait pas eu de changement majeur dans la philosophie de gestion des territoires forestiers. La planification des opérations forestières et les pratiques sylvicoles en tant que telles ne se sont pas dissociées de la logique d'exploitation, toutefois la principale transformation

consiste à affirmer un nombre élargi de porteurs d'intérêts dans la planification et l'aménagement du territoire. Par contre, l'exploitation monoressource du bois devient une exploitation pluriressource grâce à la conservation d'une partie des forêts pour maintenir les autres ressources récoltées par la chasse, la pêche ou la trappe par exemple.

La territorialisation implique une nouvelle forme d'action publique (Offner, 2006), où elle est organisée, construite et mise en relation dans un contexte donné, soit le territoire (Moine, 2006). Le système d'action, soit la délibération (composée d'un système d'action où les individus coordonnent leurs actions), rend l'action publique légitime au sens où elle permet la coopération, malgré les intérêts divergents (Moine, 2006 ; Offner, 2006). Pour Fournis (2006), chaque territoire est caractérisé par l'action publique qui y est produit. L'inverse semble, à notre avis, tout aussi vrai, c'est-à-dire que l'action publique est caractérisée par l'histoire de chaque territoire. Pour Boudreau (2004), chaque politique est adaptée aux particularités du territoire et la mobilisation se fait en fonction de l'identité par rapport au traitement particulier, donc on peut penser que la mobilisation découle d'une logique territoriale. Ainsi, il serait admissible de constater comme Blatter (2006) que la polarisation sociale est affectée au territoire. Concrètement, Rouyn-Noranda, par l'ouverture du régime forestier se voit attribué un rôle nouveau, celui de la gestion des lots forestiers, mais qui permet une reconfiguration de la participation des acteurs et par le fait même une ouverture à l'action publique. La ville de Rouyn-Noranda se voit même attribuer un rôle d'animatrice de cette action publique.

À l'aide de cet exemple, nous souhaitons illustrer que le territoire forestier donne un cadre, un sens et une organisation à l'action publique et à son évaluation à l'image de ce que Offner (2006) développe. Faure et Douillet (2005) constatent ainsi que la désectorisation et la territorialisation des enjeux et du jeu de positionnement entre les collectivités locales, font du territoire à la fois un outil et un objet d'action publique plutôt qu'un simple espace d'application d'une politique publique. L'action publique locale consiste donc en de nouvelles formes d'institutions, d'où l'État n'est pas disparu, mais où l'action publique devient une nouvelle forme de régulation qui passe par de nouveaux acteurs (Duchastel, 2004)

### **En guise de conclusion : Quel territoire pour la forêt?**

Alors que l'émergence de l'échelle locale dans la gestion des forêts nous permet de saisir les nouvelles caractéristiques de l'action publique dans le secteur forestier, l'étude du municipal comme moteur de l'action collective dans les milieux forestiers nous mène à un constat de fragmentation des territoires forestiers. D'une part sur un même territoire municipal, on tend à découper le territoire en petites parcelles d'utilisation qui reste peu cohérente les unes aux autres, d'autre part à plus grande échelle la cohérence entre les différents territoires municipaux n'est pas nécessairement garantie.

Théoriquement, la gestion locale peut donner aux territoires forestiers une vocation qui respecte la volonté des acteurs locaux, mais, dans les faits, ces modes de décisions collectifs peuvent aussi découper des parcelles de territoire forestier pour des utilisations à vocation quasi-unique. Ainsi, à Rouyn-Noranda, ces zones d'utilisation ont été

découpées en fonction des intérêts et des usages qu'en font les participants à la table de gestion intégrée pour que les uns ne « dérangent » pas les autres. La gestion qui s'articule autour d'un petit territoire administratif, soit à l'échelle locale, laisse ainsi entrevoir un manque de cohérence sur les terres publiques intramunicipales.

L'éclatement des formes de gestion à l'échelle locale pose aussi la question des déséquilibres potentiels entre les différentes localités. La recherche effectuée dans le cadre de ma maîtrise indique que la fragmentation du mode de gouvernance, par la mise en place d'un processus décentralisé, entraîne une gestion sectorielle de portions du territoire, contrairement à la logique écosystémique qui tente de faire une gestion sur l'ensemble du territoire forestier. La gestion sectorielle découle d'une gestion par espèces individuelles, ou territoires délimités par des découpages administratifs, ce qui est moins global que la vision écosystémique.

Dans le contexte du débat entre nature et société, ou plutôt dans une perspective visant à réconcilier le champ social et naturel, le phénomène d'action publique locale des lots forestiers montre une certaine rupture entre les territoires administratifs et les territoires naturels (ou écosystémique). Ainsi, il est pertinent de se demander à quelle échelle la gestion des forêts peut minimiser cette confrontation entre territoire administratif et territoire écosystémique. Comme Guay (2005) l'explique, le choix de l'unité du territoire à aménager et le type de gouvernance reste une question cruciale dans le contexte municipal et supramunicipal. Le lien entre les échelles de gestion des forêts demeure la clé de cette cohérence écosystémique et dans une perspective territoriale, l'inter-scalarité est continuellement réarrangée et réorganisée par les acteurs sociaux (Purcell, 2006), alors que les échelles naturelles, elles, ne le sont pas. Même si un régime supramunicipal est bien implanté celui-ci peut s'emboîter difficilement dans le découpage administratif et dans le type de gestion en place, l'articulation est en effet souvent difficile entre les mécanismes locaux, supralocaux et provinciaux. En ce qui concerne la forêt, la cohérence territoriale ne peut pas être appréhendée uniquement en des termes administratifs, mais doit aussi l'être en fonction des frontières naturelles (Guay, 2005).

En bref, l'optimisation du phénomène de reterritorialisation passe par l'allocation de compétences et de ressources au « bon » niveau territorial (Offner, 2006). Ce niveau territorial est, dans une perspective normative, le territoire où la délimitation est claire, pour diminuer les externalités géographiques. Bien souvent cependant, la superposition d'institutions l'emporte sur la substitution ou la suppression en raison de la territorialisation (Offner, 2006). Pourtant, avec le recul de l'État centre, il reste autant d'échelles disponibles pour l'action publique que pour le système politique lui-même et réactualise le concept de l'échelonnement des niveaux d'action collective dans un premier temps à différentes échelles territoriales pour Brenner (1999; 2004) et dans un deuxième temps où les territoires se veulent l'interpénétration des jeux politiques, ce qui fait que chaque territoire est caractérisé par l'échelonnement à diverses échelles sociales pour Fournis (2006). Cette réorganisation territoriale se fait en fonction de l'historicité des espaces sociaux (Path dependency), de compréhension des référents culturels et des formes d'organisation sociospatiale et d'interaction (Brenner, 1999; Faure, 2007). Ceci permet d'étudier la territorialisation du secteur forestier dans une toute autre perspective,

puisque la délégation de pouvoir à l'échelle locale obscurcit l'importance que peuvent prendre les autres échelles (Purcell, 2006).

Pour répondre à la question de départ sur la place de l'acteur dans l'action publique locale au regard du domaine forestier québécois, je soulignerais que la place de l'acteur, dans la foulée du renouvellement de l'action publique, peut être à l'échelle municipale, mais dans la logique écosystémique l'action publique découle d'un jeu qui se structure plutôt sur un ensemble de différentes échelles.

## Références

- Andrew, C., et Goldsmith, M. 1998. « Introduction: The theme of local governance ». *International political science review*, 19(2), p. 99-100.
- Beckley, T. M. 1998. « Moving towards consensus-based forest management: A comparison of industrial, co-managed, community and small private forest in Canada ». *The forestry chronicle*, 74(5), p. 736-744.
- Blais, R. et G. Chiasson. 2005. « L'écoumène forestier canadien: État, techniques et communautés. Évolution d'un certain savoir-faire ». *Revue canadienne des sciences régionales*, 28(3), p. 487-512.
- Blondiaux, L. 2004. « Prendre au sérieux l'idéal délibératif ». *Revue Suisse de science politique*, 10(4), p. 158-168.
- Blatter, J. (2006). Geographic scale and functional scope in metropolitan governance reform: theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28(2), p. 121-150.
- Bolay, J.-C., Ngoc Du, T. t., de Reboul, H., & Tran, P. G. 2000. « Précarité urbaine et développement ecommunautaire: L'action locale face aux enjeux de la métropolisation ». In M. Brassand, T. t. Ngoc Du, J. Tarradelles, A. Cunha & J.-C. Bolay (Eds.), *Métropolisation, crise écologique et développement durable*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 99-128.
- Boudreau, J. A. 2004. « Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé: de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles ». *Lien social et politiques*, 52, p. 107-118.
- Brenner, N. 1999. « Beyond state-centrism? Space territoriality and geographical scale in globalization studies ». *Theory and Society*, 28, p. 39-78.
- Brenner, N. 2004. Alternative rescaling strategies and the future of New state spaces. In Brenner, N. (Ed.), *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford: Oxford university press, p. 257-304.
- Burton, P. J., C. Messier, D. W. Smith et W. L. Adamowicz. 2003. *Towards sustainable management of the boreal forest*. Ottawa: NRC-CNRC research press, 1039 p.
- Chiasson, G. et C. Andrew. texte inédit. *Gouvernance locale des forêts et bien commun: des petites sociétés à l'intérieur des petites sociétés*. Obtenu dans le cadre du cours SSO9006, Université du Québec en Outaouais, le 20 février 2008.

- Chiasson, G., 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), p. 115-125.
- Duchastel, J. 2004. « Du gouvernement à la gouvernance ». In R. Canet & J. Duchastel (Eds.), *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement?* Montréal: Athéna Éditions, p. 17-47.
- Duran, P. 1999. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 212 p.
- Faure, A., & Douillet, A.-C. 2005. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 300 p.
- Fournis, Y. 2006. Les échelles de la gouvernance territoriale: Régionalisme et pays en Bretagne (1960-2005). Inédit première rédaction d'un article. CRAPE Rennes.
- Gauthier, M. 2008. *Démocratie et citoyenneté*. Présentation personnelle dans le cadre du cours SSO9006, Université du Québec en Outaouais, le 26 mars 2008.
- Gauthier, M. 2005. « Gestion intégrée de l'environnement en milieu urbain: vers un renouvellement des pratiques planificatrices? ». *Organisations et territoires*, 14(5) (automne), p. 59-67.
- Guay, L. 2005. « Les options de l'aménagement du territoire à la lumière des enjeux environnementaux ». *Organisations et territoires*, 14(3), p. 25-37.
- Guertin, C.-É. et L. Bouthillier. 1997. « Les conditions d'établissement des forêts communautaires au Québec ». Dans *Action collective et décentralisation* sous la dir. de Côté, Serge, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx, Coll. Tendances et débats en développement régional, Rimouski : GRIDEQ, 258 p.
- Hamel, P. 1998. « Urban Politics in the 1990s: The difficult Renewal of local Democracy ». *International political science review*, 19(2), p. 173-186.
- Hayter, R. 2003. « "The War in the Woods": Post-Fordist Restructuring, Globalization, and the Contested Remapping of British Columbia's Forest Economy ». *Annals of the Association of American Geographers*, 93(3), p. 706-729.
- Jouve, B. (2004). Démocraties métropolitaines: de la grande transformation à la grande illusion? In B. Jouve & P. Booth (Eds.), *Démocraties métropolitaines : transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, p. 293-328
- LeGalès, P. 1998. « Regulations and Governance in European Cities ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(3), p. 482-506.

- Leclerc, K. et J. Beauchemin. « La société civile comme sujet politique : une nouvelle représentation de l'intérêt général ». *Lien social et Politiques*, (48) (automne 2002), p. 35-52.
- Lefèvre, C. 2002. « La région Ile de France, une métropole ingouvernable? » Dans B. Jouve & C. Lefèvre (Eds.), *Métropoles ingouvernables*, Paris: Elsevier, p. 39-62.
- Lemieux, V. 2001. *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 198 p.
- McCarthy, J. 2005. « Devolution in the woods: community forestry as hybrid neoliberalism ». *Environment And Planning A*, 37(6), p. 995-1014.
- McGuirk, P. 2007. « The Political Construction of the City-Region: Notes from Sydney ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(1), p. 179-187.
- Moine, A. 2006. « Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie ». *L'espace Géographique*, 2, p. 115-132.
- Offner, J.-M. 2006. « Les territoires de l'action publique locale: Fausses pertinences et jeux d'écart ». *Revue française de science politique*, 56(1), p. 27-47.
- Paradis, S. 1996. Les municipalités souhaitent collaborer avec les entreprises forestières. Dans le cahier *Ressource* de *l'Écho Abitibien*, 20 novembre, p. R12.
- Purcell, M. 2006. « Urban democracy and the local trap ». *Urban Studies*, 43(11), p. 1921-1941.
- Salles, Denis (dir.). 2003. « Gérer l'environnement: Le temps de l'action concertée ». *Sociologies pratiques*, no 7 p. 201 p.
- Stein, Anne, Jules Roy, Diane Morvan, Diane Ostiguy et François Duchesneau. 1997. *Planifier la gestion intégrée des ressources du milieu forestier : une démarche*. Québec : Ministère des ressources naturelles et Ministère de l'environnement et de la faune, 102 p.
- Tretter, E. M. 2008. « Scales, regimes and urban governance of Glasgow ». *Journal of Urban Affairs*, 30(1), p. 87-102.